



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 1 november 2019, nr. IENW/BSK-2019/219926, tot wijziging van de Regeling burgerluchthavens in verband met de vrijstelling van het verbod een modelvliegterrein in bedrijf te hebben zonder luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling, de Regeling modelvliegen in verband met het mogelijk maken van het sluiten van een convenant voor vluchten in luchtruimklasse D en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen in verband met het uitzonderen van modelluchtvaartterreinen van de gebruiksregels en inrichtingseisen voor overige luchthavens

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Defensie;

Gelet op de artikelen 8a.1, eerste lid, en 8a.50, tweede lid, van de Wet luchtvaart;

BESLUIT:

ARTIKEL I

Artikel 18 van de Regeling burgerluchthavens wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt, onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- g. luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor het opstijgen en landen van modelluchtvaartuigen, waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt.

2. In het tweede lid wordt 'onderdelen c tot en met f' vervangen door 'onderdelen c tot en met g'.

ARTIKEL II

Artikel 2 van de Regeling modelvliegen wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef vervalt 'paragraaf SERA.3201 van verordening (EU) nr. 923/2012 en'.

2. In onderdeel k wordt 'vluchten zijn toegestaan in luchtruim met klasse C' vervangen door 'vluchten zijn toegestaan in luchtruim met klasse C of D'.

ARTIKEL III

De Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 komt de begripsomschrijving van modelluchtvaartuig te luiden:

Luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie of sport;

B

Aan artikel 19, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. luchthavens die geheel of gedeeltelijk bestemd zijn voor de start en landing van modelluchtvaartuigen, waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt.



ARTIKEL IV

Deze regeling treedt in werking met ingang van 7 november 2019. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 7 november 2019, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij ten aanzien van artikel II, onderdeel 2, terug tot en met 7 november 2019.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met de onderhavige regeling worden drie regelingen gewijzigd, te weten de Regeling burgerluchthavens, de Regeling modelvliegen en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Het betreffen in alle drie de regelingen wijzigingen met betrekking tot modelluchtvaartuigen en modelvliegterreinen.

a. Wijziging van de Regeling burgerluchthavens

Modelluchtvaartterreinen die geheel of gedeeltelijk zijn bestemd voor het opstijgen en landen van modelluchtvaartuigen zijn luchthavens. Dit vloeit voort uit de in artikel 1.1 van de Wet luchtvaart opgenomen definitie van 'luchthavens'. Dit betekent dat voor deze terreinen een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling moet worden vastgesteld (artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart).

Op grond van het wettelijke stelsel zoals dat gold tot 1 november 2009 werden luchthavens aangewezen. Modelvliegterreinen waren onder dit stelsel niet aangewezen als luchtvaartterrein. Bij de omzetting van het op de Luchtvaartwet gebaseerde wettelijke stelsel ten aanzien van luchthavens naar het huidige wettelijke stelsel, neergelegd in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, is onvoldoende aandacht geweest voor de gevolgen van deze omzetting voor modelvliegterreinen. Voor deze op dit moment naar schatting 150 terreinen, is geen luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling vastgesteld. Evenmin is gebruik gemaakt van de in artikel 8a.50, tweede lid, van de Wet luchtvaart neergelegde mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van het verbod om een luchthaven in bedrijf te hebben indien geen luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling is vastgesteld.

Het vaststellen van luchthavenbesluiten dan wel luchthavenregelingen met betrekking tot modelluchtvaartterreinen zou een forse bestuurlijke last inhouden. Het betreft immers naar schatting 150 besluiten dan wel regelingen die allemaal bij provinciale verordening moeten worden vastgesteld. Aan de andere kant vielen modelluchtvaartterreinen tot 1 november 2009 niet onder de regels voor luchtvaartterreinen en is niet gebleken van bezwaren van omwonenden dan wel andere betrokkenen sinds 1 november 2009. Het inzicht is dan ook ontstaan dat de noodzaak tot regulering van het gebruik van deze luchthavens door middel van het opstellen van luchthavenbesluiten dan wel luchthavenregelingen, afgezet tegen de administratieve en bestuurlijke lasten die met het opstellen daarvan zijn gemoeid, niet tot elkaar in verhouding staan. Hierbij is ook in aanmerking genomen dat modelluchtvaartuigen met een hoger gewicht dan 25 kg niet worden toegestaan en het opstijgen en landen van modelluchtvaartuigen tot en met 25 kg, gelet op het feit dat deze luchtvaartuigen doorgaans over een elektromotor beschikken, relatief weinig geluidbelasting meebrengen. Ook de emissie en de risico's van externe veiligheid zijn dusdanig laag, dat deze niet dwingen tot vaststelling van een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling.

Gelet op het voorgaande wordt met de wijziging van de Regeling burgerluchthavens gebruik gemaakt van de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van het verbod een luchthaven in bedrijf te hebben, indien geen luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling is vastgesteld. De vrijstelling wordt verleend ten aanzien van luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor het opstijgen en landen met modelluchtvaartuigen, waarvan de totale massa ten hoogste 25 kg bedraagt. Hiermee wordt de huidige praktijk gelegaliseerd. De vrijstelling is afgestemd met het Interprovinciaal Overleg.

Tegelijkertijd wordt geregeld dat de gebruiker van de luchthaven beschikt over een met het oog op de openbare orde en veiligheid afgegeven verklaring van geen bezwaar door de burgemeester van de gemeente waar de luchthaven is gelegen en dat de gebruiker mededeling doet van afgifte van deze verklaring aan de inspecteur-generaal ILT.

b. Wijziging van de Regeling modelvliegen

In de Regeling modelvliegen zijn luchtverkeersregels en vluchtuitvoeringsregels neergelegd die gelden voor vluchten met modelluchtvaartuigen. Met de onderhavige wijziging van de Regeling modelvliegen wordt een verwijzing naar de SERA-verordening geschrapt.

Op grond van de huidige Regeling modelvliegen is het enkel mogelijk om met een modelluchtvaartuig een vlucht uit te voeren binnen een CTR met luchtruimklasse C indien door de belanghebbende een convenant is gesloten met de organisatie die de plaatselijke luchtverkeersleiding verzorgt en de bestuurder zich houdt aan de afspraken in dat convenant. Het gecontroleerde luchtruim rond enkele militaire luchthavens is echter geherclassificeerd van C naar D. Daarnaast zal de CTR van luchthaven Lelystad, die per 7 november 2019 wordt ingesteld, ook luchtruim klasse D krijgen. Om te voorkomen



dat het vliegen met modelluchtvaartuigen rondom deze luchthavens niet meer mogelijk is, is het wenselijk de mogelijkheid tot het sluiten van een convenant ook te laten gelden voor vluchten met een modelluchtvaartuig in luchtruimklasse D.

De hierboven genoemde wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

c. Wijziging van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen

In de huidige praktijk wordt op modelluchtvaarterreinen de modelvliegsport in verenigingsverband beoefend. Deze modelvliegsport heeft een uitstekende staat van dienst op het gebied van veiligheid van operaties. Binnen deze tak van sport is sprake van zelfregulering. Er bestaat dan ook om dit moment geen reden om gebruiksregels en inrichtingseisen te laten gelden ten aanzien van modelvliegerterreinen. Om die reden wordt de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen aangepast. Hiermee worden modelvliegerterreinen uitgezonderd van de gebruiksregels en inrichtingseisen die gelden voor overige luchthavens.

2. Advies en consultatie

Diverse belangengroepen, gebruikersgroepen en stakeholders zijn bij de totstandkoming van de oorspronkelijk voorgestelde regeling betrokken. Er is regelmatig overleg geweest met stakeholders in de recreatieve drones sector, zoals de KNVvL, de FLRCV en enkele vertegenwoordigers van niet gebonden modelvliegclubs. Ook is de regeling afgestemd met het Ministerie van Defensie en het IPO. Daarnaast is de regeling in de periode van 1 mei tot en met 29 mei 2017 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Er zijn in totaal 378 reacties binnengekomen waarvan acht lege reacties, zodat het werkelijke aantal 370 bedraagt. Hiervan zijn er 278 openbaar. De reacties die betrekking hebben op de bepalingen in de onderhavige regeling worden hieronder beschreven. Het uitgebreidere verslag van de internetconsultatie is te vinden op www.internetconsultatie.nl.

De onderhavige regeling vormt een afgeslankte variant van het concept van de regeling die ter internetconsultatie is aangeboden. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe Europese regels voor onbemande luchtvaartuigen¹ wordt het echter beleidsmatig niet wenselijk geacht om op dit moment wijzigingen aan te brengen in de voor modelluchtvaartuigen geldende luchtverkeersregels. Dit onderdeel van de originele wijzigingsregeling is dan ook niet doorgezet. Omdat de in deze wijzigingsregeling opgenomen bepalingen al eerder voor openbare internetconsultatie zijn opgesteld, is besloten deze wijzigingsregeling niet nogmaals open te stellen voor openbare internetconsultatie.

Omschrijving reacties openbare internetconsultatie

Een aantal respondenten zijn het niet eens met het aanmerken van een modelvliegerterrein als luchthaven. Een respondent geeft aan dat er voor drones geen kaders zijn om te bepalen of een luchthavenregeling nodig is. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de onderhavige regeling het modelvliegerterrein niet aanmerkt als luchthaven. Uit de in de Wet luchtvaart opgenomen definitie van luchthaven volgt dat een modelvliegerterrein een luchthaven is. Dit betekent dat voor modelvliegerterreinen een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling nodig is. Met de onderhavige regeling wordt geregeld dat modelvliegerterreinen worden vrijgesteld van de verplichting van een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling. Hiermee wordt de huidige praktijk gelegaliseerd.

Eén respondent heeft de vraag gesteld hoe wordt omgegaan met gedoogde modelvliegclubs. Eén organisatie heeft gevraagd of gemeenten dit niet als moment zien om de activiteiten van de modelvliegclubs te kunnen beëindigen. Zij vraagt verder naar het risico dat personen zich gaan afsplitsen van modelvliegclubs en zelf verklaringen van geen bezwaar gaan aanvragen. Zo komen er steeds meer terreinen bij. Verder vraagt zij of iemand die privé regelmatig vliegt een verklaring van geen bezwaar moet aanvragen. Tot slot heeft zij gewezen op de kans op veel meer natuurverstoringen, omdat de terreinen vaak in de natuur liggen.

In reactie hierop merk ik op dat het de gemeente is die bepaalt welke functies op welke plaats zijn toegestaan. Dit is in de huidige situatie reeds het geval en de onderhavige regeling verandert hier niets aan. Ook het gedogen van terreinen is een zaak van de gemeente. De verklaring van geen bezwaar dient ertoe de ILT ervan op de hoogte te stellen dat de gemeente geen bezwaar heeft tegen

¹ Verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen en Verordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen.



het modelvliegterrein. De verklaring van geen bezwaar is uitsluitend aan de orde in geval van een modelvliegterrein en de gebruiker van dit terrein gebruik wil maken van de vrijstelling van de verplichting te beschikken over een luchthavenbesluit dan wel een luchthavenregeling. Voor vluchten buiten modelvliegterreinen (toegestaan tot een hoogte van 50 meter) is geen verklaring van geen bezwaar nodig.

Eén organisatie heeft gevraagd of het wenselijk is om de inrichtingseisen te laten vervallen voor luchthavens die gedeeltelijk bestemd zijn voor de start en landing van modelluchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kg bedraagt. Het laten vervallen van de inrichtingseisen voor luchthavens die bestemd zijn voor de start en landing van modelluchtvaartuigen tot en met 25 kg is nader toegelicht in paragraaf 1, onder d, van het algemeen deel van deze toelichting.

Eén andere organisatie heeft verder gevraagd of wel sprake is van een lastenvermindering ten gevolge van de vrijstelling van de verplichting van een luchthavenbesluit dan wel een luchthavenregeling, omdat tot nu toe geen luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen zijn vastgesteld. Op grond van de regelgeving zoals deze gold tot de inwerkingtreding van de onderhavige regeling, was een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling verplicht en vanuit die optiek brengt de onderhavige regeling een lastenvermindering met zich. Dat in de praktijk niet werd voldaan aan de verplichting van een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling doet hier niet aan af. Verder is naar aanleiding van het verzoek om de (bestuurlijke) lasten in te schatten die verband houden met de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, een zin toegevoegd aan paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

3. Lasten voor burgers en bestuurlijke lasten

De wijziging van de Regeling burgerluchthavens (de vrijstelling van de verplichting te beschikken over een luchthavenregeling) brengt een verandering van de administratieve lasten voor burgers mee. Gebruikers van modelluchtvaartterreinen hoeven voortaan geen aanvraag meer te doen bij de provincie voor een luchthavenregeling. Dit leidt tot een vermindering van de totale administratieve lasten van naar schatting € 13.500 (2 uur x € 45 x 150 luchthavens). Daar staat een verhoging van de administratieve lasten tegenover in verband met de verklaring van geen bezwaar die moet worden aangevraagd bij de gemeente waar de vrijgestelde luchthaven is gelegen en de melding daarvan aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. De verhoging bedraagt naar schatting € 6.750 (1 uur x € 45 x 150 luchthavens).

Daarnaast leidt de vrijstelling van de verplichting te beschikken over een luchthavenregeling tot een vermindering van de bestuurlijke lasten met € 2.160 per luchthavenregeling (48 uur x € 45). Daar staat een kleine verzwaring van de bestuurlijke lasten tegenover in verband met de afgifte van de verklaring van geen bezwaar. De verklaring betreft enkel de bevestiging van de reeds bestaande toestemming van de gemeente voor het modelvliegterrein. Laatstgenoemde lasten zijn dan ook gering.

4. Uitvoering en handhaving

De onderhavige wijzigingen zijn voor een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid-toets (HUF-toets) aan de ILT voorgelegd. De ILT heeft geconcludeerd dat de in deze regeling opgenomen bepalingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

5. Inwerkingtreding

Met deze wijzigingsregeling wordt op grond van aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel a van de Aanwijzingen voor de regelgeving afgeweken van de vaste verandermomenten. De reden hiertoe is dat inwerkingtreding op het volgende vaste verandermoment, te weten 1 januari 2020, aanmerkelijke ongewenste gevolgen zou hebben. Dit geldt met name voor modelvliegterreinen gelegen binnen de toekomstige CTR van luchthaven Lelystad. Deze CTR zal namelijk, zoals eerder vermeld, luchtruim klasse D krijgen. Indien deze regeling inwerking treedt ná 7 november 2019, heeft dit tot gevolg dat vanaf deze modelvliegterreinen op grond van de huidige Regeling modelvliegen vanaf die datum geen vluchten meer kunnen worden uitgevoerd. Om dit te voorkomen is bepaald dat deze regeling in werking zal treden op 7 november 2019.

Indien deze regeling niet op 7 november 2019 bekend is gemaakt, voorziet de tweede zin van de inwerkingtredingsbepaling erin dat de regeling alsnog met ingang van de eerste dag na haar bekendmaking in werking treedt en ten aanzien van artikel II, onderdeel 2, terugwerkt tot en met 7 november 2019. De reden hiertoe is dat het wenselijk is om, zoals eerder besproken, te voorkomen dat er geen vluchten meer kunnen worden uitgevoerd vanaf modelvliegterreinen gelegen binnen de CTR van luchthaven Lelystad.



Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wijziging Regeling burgerluchthavens)

Met artikel I wordt de vrijstelling geregeld van het verbod om een modelluchtvaartterrein in bedrijf te hebben zonder luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling. In paragraaf 1, onder a, van het algemeen deel van de toelichting is artikel I toegelicht. De vrijstelling wordt geregeld door terreinen die uitsluitend worden gebruikt voor het opstijgen of landen van modelluchtvaartuigen, als onderdeel g toe te voegen aan de opsomming van artikel 18, eerste lid, van de Regeling burgerluchthavens. Door onderdeel g toe te voegen aan de in het tweede lid van artikel 18 van de Regeling burgerluchthavens opgenomen verwijzing, wordt tevens geregeld dat voor het gebruik van de vrijstelling een verklaring van geen bezwaar nodig is van de burgemeester van de betrokken gemeente en een melding van deze verklaring moet worden gedaan bij de inspecteur-generaal van de ILT.

Artikel II (Wijziging Regeling modelvliegen)

In de aanhef van artikel 2 was tot uitdrukking gebracht dat dit artikel de bepalingen van de SERA-verordening onverlet laat. Met onderdeel 1, is deze zinsnede geschrapt, omdat de SERA-verordening niet van toepassing is op modelluchtvaartuigen.

In klasse C en D mag uitsluitend worden gevlogen met modelluchtvaartuigen indien daarover overeenstemming is bereikt met de organisatie die de plaatselijke luchtverkeersleiding verzorgt. De organisatie is in dit geval niet belast met het verlenen van luchtverkeersdienstverlening aan deze vluchten. In het oude onderdeel k werd alleen gesproken over klasse C. In verband met het feit dat enige tijd geleden het gecontroleerde luchtruim rond enkele militaire luchthavens is geherclassificeerd van C naar D, wordt in het gewijzigde onderdeel k ook klasse D genoemd. In de praktijk leidt dit niet tot veranderingen.

Artikel III (Wijziging Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen)

Met de toevoeging van een onderdeel c aan artikel 19, tweede lid, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, is geregeld dat deze regeling niet van toepassing is op luchthavens die bestemd zijn voor het opstijgen en landen van modelluchtvaartuigen. In het algemeen deel van deze toelichting is de reden voor deze uitzondering toegelicht.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*