



Advies Raad van State inzake het besluit ter uitvoering van verordening (EU) 2018/1139, gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 en uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 inzake onbemande luchtvaartuigen

Nader Rapport

22 december 2020

IENW/BSK-2020/225626

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 september 2020, nr. 2020001683, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 november 2020, nr. W17.20.0293/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat het besluit wordt vastgesteld.

Aanwijzing nationale autoriteiten

De Afdeling maakt met name opmerkingen over de aanwijzing van bij het besluit betrokken nationale autoriteiten en de aan hen toebedeelde taken en het ontbreken van een toelichting daarop. Dit heeft betrekking op de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, de aanwijzing van de aanmeldende autoriteit en de afstemming tussen markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten. De Afdeling constateert dat het op grond van het ontwerpbesluit niet altijd duidelijk is welke autoriteit bevoegd is en hoe uitvoering zal worden gegeven aan de aan de diverse nationale autoriteiten toebedeelde taken. Hierna wordt in gegaan op hoe de opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

Bevoegde autoriteit

Het ontwerpbesluit dient onder andere ter uitvoering van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 inzake de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen. De uitvoeringsverordening schrijft voor dat voor een aantal taken uit de verordening een bevoegde autoriteit moet worden aangewezen. Voor zover de minister de bevoegde autoriteit is in de zin van de uitvoeringsverordening, adviseert de Afdeling de minister daartoe bij wet aan te wijzen.

In de basisverordening (EU) 2018/1139 en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 worden aan de bevoegde autoriteit verschillende taken opgedragen. Bij de nationale uitvoering van deze verordeningen, en andere verordeningen die zijn gebaseerd op de basisverordening, is het uitgangspunt gehanteerd dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat optreedt als bevoegde autoriteit. Dit volgt uit de organieke taakverdeling als bedoeld in artikel 44 van de Grondwet, waarbij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is belast met de luchtvaart.

Volgens de Afdeling is de gedachte dat de Minister op grond van dit Grondwet artikel de verantwoordelijke autoriteit is, te onbepaald en onvoldoende afgebakend.

De Nederlandse wetgever heeft er bij de invulling van de opdracht aan de lidstaten tot aanwijzing van bevoegde autoriteiten tot dusverre echter steeds voor gekozen de krachtens de Grondwet organiek toebedeelde verantwoordelijkheid van de Minister van IenW voor luchtvaart als uitgangspunt te hanteren. Dit uitgangspunt, dat voor wat betreft de handhaving nader is uitgewerkt in de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet, is het fundament voor de uitvoering van niet alleen Europese maar ook internationale verplichtingen van de Nederlandse Staat op het gebied van luchtvaart en volstaat [vooral nog] als wettelijke borging.

De Inspectie Leefomgeving en Transport voert op grond van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport de taken van de bevoegde autoriteit namens de Minister uit. Het voorgaande is in de Memorie van Toelichting nader verduidelijkt.

Aanmeldende autoriteit

Voor zover de minister de aanmeldende autoriteit is in de zin van de gedelegeerde verordening, adviseert de Afdeling dit bij wet te expliciteren. De Afdeling adviseert tevens in het ontwerpbesluit



nader toe te lichten hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstanties zal worden vormgegeven.

De aanwijzing van de Minister van IenW als anmeldende autoriteit zal op termijn bij wet worden geregeld. Tot het moment van inwerkingtreding van deze wetswijziging zal de aanwijzing van de Minister worden opgenomen in het Besluit luchtvaartuigen 2008. Verder is in de Memorie van Toelichting bij het besluit verduidelijkt hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht zullen worden vormgegeven.

Markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te vullen hoe de verschillende autoriteiten en de bevoegde autoriteit met elkaar samenwerken op veiligheidsgebied en hoe procedures worden opgesteld voor de efficiënte uitwisseling van veiligheidsinformatie.

De Memorie van toelichting bij het besluit is overeenkomstig het advies aangevuld.

Verder zijn er in het besluit nog enkele wijzingen aangebracht met betrekking tot de aanwijzing van opleidingsinstellingen voor piloten op afstand. De reden hiertoe is dat er enkele veranderingen zijn aangebracht aan zowel de gedelegeerde verordening als de uitvoeringsverordening. Het conceptbesluit is in lijn met deze veranderingen aangepast.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting op enkele punten aangepast.

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Defensie, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W17.20.0293/IV

's-Gravenhage, 11 november 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2020, no. 2020001683, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitlevering in verband met de uitvoering van de bepalingen inzake onbemande luchtvaartuigen opgenomen in verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van bepalingen met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen opgenomen in Verordening (EU) nr. 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (basisverordening),¹ en de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (uitvoeringsverordening)² en de gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (gedelegeerde verordening).³

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het ontbreken van een duidelijke en afgebakende aanwijzing van de betrokken autoriteiten en het ontbreken van een toelichting hoe uitvoering gegeven zal worden aan verschillende aan nationale autoriteiten toebedeelde taken, hoe taken tussen deze autoriteiten onderling worden verdeeld en hoe door hen zal worden samengewerkt. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Aanwijzing nationale autoriteiten

Op grond van de uitvoeringsverordening en de gedelegeerde verordening (EU-verordeningen) dienen verschillende nationale autoriteiten te worden aangewezen voor de uitvoering en handhaving van diverse Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze autoriteiten, zoals de bevoegde autoriteit en de aanmeldende autoriteit, krijgen op grond van de EU-verordeningen onderscheidenlijk verschillende taken toebedeeld. De Afdeling constateert dat het op grond van het ontwerpbesluit niet altijd duidelijk is welke autoriteit bevoegd is en hoe uitvoering zal worden gegeven aan de aan de diverse nationale autoriteiten toebedeelde taken.

a. Bevoegde autoriteit

De basisverordening definieert een nationale bevoegde autoriteit als één of meer door een lidstaat aangewezen entiteiten die de nodige bevoegdheden en toegewezen verantwoordelijkheden hebben om de certificerings-, toezichts- en handhavingstaken te verrichten overeenkomstig deze verordening en de op basis daarvan vastgestelde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, en

¹ Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad, PbEU 2018, L 212.

² Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen, PbEU 2019, L 152.

³ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen, PbEU 2019, L 152.

Verordening (EG) nr. 549/2004.⁴ Op grond van de uitvoeringsverordening dient elke lidstaat een of meer entiteiten aan te wijzen als de bevoegde autoriteit die de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van specifiek in deze verordening uiteengezette taken.⁵ Die taken betreffen onder meer de afgifte, schorsing of intrekking van certificaten, vergunningen en vaardigheidsbewijzen, het ter beschikking stellen van informatie en het oprichten en in stand houden van nauwkeurige registratiesystemen. De Afdeling constateert dat in de Wet luchtvaart en in het ontwerpbesluit de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van deze specifieke taken niet wordt aangewezen.

Voor zover de gedachte is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van de organieke taakverdeling als bedoeld in artikel 44 van de Grondwet verantwoordelijk is voor luchtvaart en in die hoedanigheid de bevoegde autoriteit is in het kader van de basisverordening en de EU-verordeningen, merkt de Afdeling op dat dit te onbepaald en onvoldoende afgebakend is. Een duidelijke en afgebakende aanwijzing is nog meer van belang indien voor de uitvoering van bepaalde taken een andere entiteit wordt aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van de EU-verordeningen.⁶ De uitvoeringsverordening expliciteert dat bij aanwijzing van meerdere autoriteiten de onderlinge taken en verantwoordelijkheden duidelijk omschreven dienen te zijn.⁷

Voor zover de minister de bevoegde autoriteit is in de zin van de uitvoeringsverordening, adviseert de Afdeling de minister daartoe bij wet aan te wijzen. Indien andere autoriteiten tevens in die zin bevoegde autoriteit zijn, adviseert de Afdeling ook aanwijzing daarvan te regelen, en nader toe te lichten wat onderscheidenlijk de specifieke taken van alle betrokken autoriteiten zijn.

b. Aanmeldende autoriteit

Op grond van de gedelegeerde verordening wijzen lidstaten een aanmeldende autoriteit aan die verantwoordelijk is voor de opstelling en uitvoering van de nodige procedures voor de beoordeling en aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties en het toezicht op de aangemelde instanties.⁸ Op grond van het ontwerpbesluit kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op aanvraag besluiten een conformiteitsbeoordelingsinstantie aan te melden bij de Europese Commissie.⁹ Voor zover de minister daarmee wordt aangewezen als aanmeldende autoriteit in de zin van de gedelegeerde verordening, maakt het ontwerpbesluit niet duidelijk of de minister als zodanig tevens de verantwoordelijkheid zal dragen voor niet alleen de aanmelding maar ook de voorafgaande beoordeling en het toezicht op de aangemelde instanties.¹⁰ Uit het ontwerpbesluit blijkt dat de Raad voor Accreditatie betrokken is bij de uitvoering, daarbij is echter niet toegelicht hoe de Raad voor Accreditatie tijdens die taakuitvoering zich verhoudt tot de aanmeldende autoriteit.

Voor zover de minister de aanmeldende autoriteit is in de zin van de gedelegeerde verordening, adviseert de Afdeling dit bij wet te expliciteren. Indien andere autoriteiten tevens in die zin bevoegde autoriteit zijn, adviseert de Afdeling ook de aanwijzing daarvan te regelen. De Afdeling adviseert tevens in het ontwerpbesluit nader toe te lichten hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstanties zal worden vormgegeven.

c. Markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten

Op grond van de uitvoeringsverordening en de gedelegeerde verordening worden taken toebedeeld aan nationale markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten.¹¹ De gedelegeerde verordening bepaalt verder dat deze autoriteiten en de bevoegde autoriteit met elkaar samenwerken op veiligheidsgebied en dat procedures opgesteld worden voor de efficiënte uitwisseling van veiligheidsinformatie.¹² In het ontwerpbesluit wordt niet toegelicht welke nationale autoriteiten uitvoering zullen geven aan het markttoezicht en de grenscontrole en hoe deze autoriteiten en de bevoegde autoriteit(en) zullen samenwerken en procedures zullen opstellen.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen en, zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

⁴ Artikel 3, onder 34, basisverordening.

⁵ Artikel 17 en artikel 18 uitvoeringsverordening.

⁶ Zie ook 'HUF-toets aanpassing diverse besluiten onder de Wet luchtvaart i.v.m. implementatie EU verordeningen' van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 25 maart 2020 waarin door de Inspecteur-Generaal opgemerkt wordt dat er geen duidelijkheid is over de taakverdeling en afstemming met andere organisaties zoals de politie en de RDW.

⁷ Artikel 17, tweede lid, uitvoeringsverordening.

⁸ Artikel 19 gedelegeerde verordening.

⁹ Artikel II (Besluit luchtvaartuigen 2008), C, Hoofdstuk 8. Conformiteitsbeoordelingsinstanties, Artikel 24, ontwerpbesluit.

¹⁰ Op grond van artikel 19, tweede lid, van de gedelegeerde verordening kunnen de beoordeling en het toezicht op aangemelde instanties worden uitgevoerd door een nationale accreditatie-instantie.

¹¹ Zie onder meer de artikelen 35 en 36 gedelegeerde verordening en artikel 19 uitvoeringsverordening.

¹² Artikel 35, derde lid, gedelegeerde verordening.



2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W17.20.0293/IV**

- De summiere transponeringstabel van beide verordeningen volledig aanvullen, uitgesplitst naar artikellid. Daarin onder meer vermelden welke bepalingen van de verordeningen beleidsruimte laten aan de lidstaten en motiveren of daar wel of geen gebruik van wordt gemaakt, en vermelden welke bepalingen geen nadere uitvoering vereisen.
- In artikel II, onder B, 'Afdelingen I en II' vervangen door 'Afdeling I en Deel II'.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de uitvoering van de bepalingen inzake onbemande luchtvaartuigen opgenomen in verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 26 augustus 2020, nr. lenW/BSK-2020/151587, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Gelet op verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152), en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152) en de artikelen 1.5, 2.2, derde lid, en 4.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. lenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I (BESLUIT BEWIJZEN VAN BEVOEGDHEID VOOR DE LUCHTVAART)

Het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde een begripsomschrijving ingevoegd, luidende:

uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947: uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152);.

B

Artikel 1b, onderdeel a, komt te luiden:

a. de basisverordening, voor zover het Hoofdstuk III, Deel II en Afdeling V betreft.



C

Aan artikel 13 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Onze Minister kan op aanvraag entiteiten erkennen, als bedoeld in UAS.OPEN.020 en UAS.OPEN.040 in deel A van de Bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de erkenning van entiteiten als bedoeld in het vierde lid.

ARTIKEL II (BESLUIT LUCHTVAARTUIGEN 2008)

Het Besluit luchtvaartuigen 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde wordt een begripsomschrijving ingevoegd, luidende:

gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945: gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152);.

2. In de begripsomschrijving van *Onze Minister* wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

B

Artikel 2, zevende lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. de basisverordening, voor zover het Hoofdstuk III, Afdelingen I en II betreft,.

C

Na artikel 23 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 8. Conformiteitsbeoordelingsinstanties

Artikel 24

Onze Minister kan, met inachtneming van hoofdstuk II, deel 4 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945, op aanvraag besluiten conformiteitsbeoordelingsinstanties aan te melden.

ARTIKEL III (BESLUIT VLUCHTUITVOERING)

Het Besluit vluchtuitvoering wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde een begripsomschrijving ingevoegd, luidende:

uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947: uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152);.

B

In artikel 2, eerste en derde lid, wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

C

Na artikel 2 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 3

Van overeenkomstige toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de basisverordening, voor zover het Hoofdstuk III, Afdeling III betreft.

D

Artikel 9 komt te luiden:

Artikel 9

Bij ministeriële regeling kunnen bepaalde geografische zones worden afgebakend of aangewezen, als bedoeld in artikel 15, eerste en tweede lid, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947.

ARTIKEL IV (OVERGANGSBEPALINGEN)

1. Het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering, zoals dezen luiden onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, blijven tot 1 januari 2022 van toepassing op de behandeling van de aanvraag van respectievelijk een ROC, RPA-L en speciaal-BvL of een ontheffing voor een RPA-L of een speciaal-BvL, indien deze aanvraag is ingediend voor 31 december 2020.
2. Een op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart afgegeven RPA-L of ontheffing voor een RPA-L blijft geldig tot 1 januari 2022 of tot de datum waarop het RPA-L of de ontheffing voor het RPA-L voor 1 januari 2022 is omgezet in overeenstemming met uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).
3. Een op grond van artikel 7 van het Besluit luchtvaartuigen 2008 voor een RPA afgegeven speciaal-BvL of ontheffing voor een speciaal-BvL blijft geldig tot 1 januari 2022 of tot de datum waarop het speciaal-BvL of de ontheffing voor het speciaal-BvL voor 1 januari 2022 is omgezet in overeenstemming met uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).
4. Een op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit vluchtuitvoering afgegeven ROC blijft geldig tot 1 januari 2022 of tot de datum waarop het ROC voor 1 januari 2022 is omgezet in overeenstemming met uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).
5. Het tweede lid is niet van toepassing op een RPA-L of ontheffing voor een RPA-L afgegeven aan een bestuurder van een RPA die vluchten uitvoert binnen het luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of een bestuurder van een RPA die vluchten uitvoert zoals bedoeld in van artikel 2, derde lid, van de basisverordening.
6. Het derde lid is niet van toepassing op een speciaal-BvL of ontheffing voor een speciaal-BvL dat is afgegeven voor een RPA waarmee vluchten worden uitgevoerd binnen het luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of voor een RPA waarmee vluchten worden uitgevoerd zoals bedoeld in van artikel 2, derde lid, van de basisverordening.
7. Het vierde lid is niet van toepassing op een ROC afgegeven aan ondernemingen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba of aan een onderneming die activiteiten uitvoert zoals bedoeld in van artikel 2, derde lid, van de basisverordening.

ARTIKEL V (INWERKINGTREDING)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 31 december 2020.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Op 11 september 2018 is verordening (EU) 2018/1139¹ van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart en tot wijziging en intrekking van enkele verordeningen in werking getreden. Deze verordening vervangt verordening (EG) nr. 216/2008.² Op grond van artikel 4, vierde lid, van verordening (EG) nr. 216/2008 vielen onbemande luchtvaartuigen tot 150 kilogram, uitvoering van vluchten met deze luchtvaartuigen en het hierbij betrokken personeel buiten het toepassingsbereik van deze verordening. Met verordening (EU) 2018/1139 (de basisverordening) zijn deze uitzonderingen komen te vervallen. Daarmee vallen alle onbemande luchtvaartuigen, de uitvoering van vluchten met deze luchtvaartuigen en het hierbij betrokken personeel, onder de werking van de basisverordening. De transponeringstabellen met betrekking tot gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945³ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947⁴ zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van deze toelichting. Besloten is om met betrekking tot verordening (EU) nr. 2018/1139 geen transponeringstabel op te nemen omdat met het onderhavige besluit enkel uitvoering wordt gegeven aan een beperkt deel van de verordening.

De gemeenschappelijke regels met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen zijn neergelegd in de artikelen 55 en 56 van de basisverordening. Het betreft regels met betrekking tot het ontwerp, de productie en het onderhoud van onbemande luchtvaartuigen en hun motoren, propellers, onderdelen, niet geïnstalleerde apparatuur en apparatuur om ze op afstand te bedienen, de vluchtuitvoering met genoemde luchtvaartuigen alsmede bij deze activiteiten betrokken personeel. De artikelen 57 en 58 bevatten een grondslag om uitvoeringshandelingen respectievelijk gedelegeerde handelingen vast te stellen. De basisverordening bepaalt dat de bepalingen van de oude basisverordening van toepassing blijven tot deze gedelegeerde handelingen en de uitvoeringshandelingen in werking treden.

De gedelegeerde verordening 2019/945 en de uitvoeringsverordening 2019/947 zijn op respectievelijk 12 maart 2019 en 24 mei 2019 vastgesteld. De gedelegeerde handelingen zijn reeds van toepassing. De uitvoeringshandelingen zullen op 31 december 2020 van toepassing worden. Daarmee worden ook de in de basisverordening opgenomen bepalingen met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen van toepassing. Dit noodzaakt tot aanpassing van de nationale regelgeving met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen. Het onderhavige besluit strekt hiertoe.

2. Implementatieregelgeving

2.1 Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152)

Algemeen

In de gedelegeerde verordening zijn eisen gesteld met betrekking tot het ontwerp en de vervaardiging van onbemande luchtvaartuigen. Daarnaast bevat de verordening regels voor het op de markt aanbieden van onbemande luchtvaartuigen en regels met betrekking tot operators uit derde landen wanneer zij een vlucht uitvoeren met een onbemand luchtvaartuig in het gemeenschappelijke Europese luchtruim.

Producteisen

In de gedelegeerde verordening zijn eisen opgenomen ten behoeve van het ontwerp en de vervaardi-

¹ Verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212).

² Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PbEU 2008, L 79).

³ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152).

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).

ging van onbemande luchtvaartuigsystemen die bestemd zijn om te worden geëxploiteerd in de open categorie (zie paragraaf 2.2). Binnen deze producteisen is een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende klassen, namelijk C0 tot en met C4. Afhankelijk van de klasse waar het luchtvaartuig onder valt stelt de gedelegeerde verordening eisen ten aanzien van zaken als de maximaal mogelijke vlieghoogte, geo-awareness, Drone ID en navigatieverlichting. Onbemande luchtvaartuigen met een maximum startmassa (MTOM) van minder dan 250 gram (uitgezonderd speelgoeddrones) worden ingedeeld in de klasse C0. Klasse C1 is bedoeld voor toestellen met een MTOM van meer dan 250, maar minder dan 900 gram.

Toestellen met een MTOM van meer dan 900 gram, maar minder dan 4 kilogram worden ingedeeld in klasse C2 en toestellen met een MTOM tot 25 kilogram worden ingedeeld in klasse C3. Klasse C4 is tenslotte bedoeld voor onbemande luchtvaartuigen die reeds voor de inwerkingtreding van de verordening op de markt zijn gebracht.

Omdat het veiligheidsniveau van deze toestellen als goed wordt gezien, worden aan deze toestellen in klasse C4 geen extra technische eisen gesteld.

Producten die voldoen aan de technische eisen, worden gemerkt met het CE-markering en met een markering van de klasse (C0 t/m C4). Dit geldt voor onbemande luchtvaartuigen die worden geproduceerd binnen en buiten de Europese Unie.

Voor onbemande luchtvaartuigen waarmee vluchten worden uitgevoerd in de specifieke categorie gelden in beginsel geen vooraf vastgestelde luchtwaardigheidseisen. In deze categorie zullen de benodigde eisen van het luchtvaartuig aan de hand van het risico van de vlucht worden opgenomen in de door de bevoegde autoriteit afgegeven vluchtuitvoeringsvergunning.

Een onbemand luchtvaartuig dat aan certificering is onderworpen moet voldoen aan de toepasselijke voorschriften van verordening (EU) nr. 748/2012⁵, verordening (EU) 2015/640⁶ en verordening (EU) nr. 1321/2014⁷.

Conformiteitsbeoordeling

Wanneer onbemande luchtvaartuigen op de markt worden gebracht, moeten zij voldoen aan de eisen zoals deze zijn vastgesteld bij of krachtens de gedelegeerde verordening. Om te bepalen of een product ook daadwerkelijk voldoet aan deze eisen, moet door de fabrikant een conformiteitsbeoordeling van het product worden uitgevoerd. Deze wordt uitgevoerd door zogeheten conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's).

Een CBI is een instantie die conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uitvoert, zoals certificeren en inspecteren. Om deze activiteiten te mogen uitvoeren, moet een CBI voldoen aan de toepasselijke eisen uit de gedelegeerde verordening en vervolgens zijn aangemeld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Een van deze eisen is het verkrijgen van een certificaat van accreditatie. Als de CBI is aangemeld, mag het als aangemelde instantie de conformiteitsbeoordelingen uitvoeren waarvoor het is aangewezen. De aanwijzing zal voor bepaalde categorieën onbemande luchtvaartuigen dan wel bepaalde modules zijn.

Markttoezicht

Wanneer onbemande luchtvaartuigen niet voldoen aan de Europese geharmoniseerde normen en de markttoezichtautoriteit van mening is dat er onveilige of anderszins schadelijke of risicovolle producten op de markt zijn, moeten deze worden opgespoord en van de markt gehaald of gehouden. Tevens kan de markttoezichtautoriteit tegen overtredende marktdeelnemers handhavend optreden. Ten slotte draagt markttoezicht bij aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie, zodat een level playing field binnen de Europese Unie wordt gecreëerd.

⁵ Verordening (EU) nr. 748/2012 van de Commissie van 3 augustus 2012 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften inzake de luchtwaardigheid en milieucertificering van luchtvaartuigen en aanverwante producten, onderdelen en uitrustingsstukken, alsmede voor de certificering van ontwerp- en productieorganisaties (PbEU 2012, L 224).

⁶ Verordening (EU) 2015/640 van de Commissie van 23 april 2015 betreffende aanvullende luchtwaardigheidsspecificaties voor een bepaald soort vluchtuitvoering en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 965/2012 (PbEU 2015, L 106).

⁷ Verordening (EU) nr. 1321/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen (PbEU 2014, L 362).



Op het markttoezicht zijn verordening (EU) nr. 765/2008⁸ en verordening (EU) nr. 2019/1020⁹ van toepassing.

Derde landen

Operators van onbemande luchtvaartuigen die hun hoofdvestiging in een derde land hebben of in een derde land verblijven, moeten wat betreft het uitvoeren van de vlucht voldoen aan de eisen uit de uitvoeringsverordening. De bevoegde autoriteit voor de operator uit een derde land is de bevoegde autoriteit van de eerste lidstaat waar de operator voornemens is vluchten uit te voeren.

2.2 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152)

Algemeen

In de uitvoeringsverordening zijn regels gesteld met betrekking tot de exploitatie van onbemande luchtvaartuigsystemen en voor het personeel, met inbegrip van piloten op afstand, en de organisaties die daarbij betrokken zijn. Op grond van de nationale regelgeving, zoals die geldt tot 31 december, bestaat er een onderscheid tussen het beroepsmatig gebruik en het recreatief gebruik van onbemande luchtvaartuigen. Met de Europese regelgeving verdwijnt dit onderscheid. In de Europese regelgeving staat namelijk het risico van de operatie centraal. Hoe hoger het risico, hoe strenger de eisen aan het onbemande luchtvaartuig, de piloot en de organisatie waaraan de piloot is verbonden. De aard van de vlucht speelt dan ook vanaf 31 december 2020 geen rol meer. Vluchten met onbemande luchtvaartuigen worden onder de Europese regels aan de hand van het risico van de vlucht onderverdeeld in drie verschillende categorieën, namelijk de open categorie, de specifieke categorie en de gecertificeerde categorie.

Open categorie

Vluchten met het relatief laagste risico worden ingedeeld in de open categorie. Kenmerkend voor de open categorie is dat operator geen exploitatievergunning nodig heeft en geen exploitatieverklaring in hoeft te dienen vóór de vluchtuitlevering plaatsvindt.

Vluchten vallen binnen de open categorie wanneer een vlucht wordt uitgevoerd met een onbemand luchtvaartuig dat voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de gedelegeerde verordening en een maximale startmassa (MTOM) heeft van minder dan 25 kilogram. Verder geldt dat de vlucht op een veilige afstand van mensen moet worden gehouden, dat de piloot het onbemande luchtvaartuig in zicht houdt (VLOS), dat er niet hoger wordt gevlogen dan 120 meter boven de grond of het water en dat het onbemande luchtvaartuig geen gevaarlijke goederen vervoert en geen materiaal laat vallen.

De open categorie is verder onderverdeeld in drie verschillende subcategorieën, namelijk A1, A2 en A3.

Specifieke categorie

Vluchten die vanwege een verhoogd risico niet passen in de open categorie, vallen in beginsel in de specifieke categorie. Denk hierbij onder andere aan vluchten met onbemande luchtvaartuigen van 25 kilogram of zwaarder, vluchten buiten het zicht van de piloot (BVLOS-vlucht), vluchten boven een bijeenkomst van mensen of vluchten hoger dan 120 meter boven de grond of het water. Vanwege het verhoogde risico van een dergelijke vlucht is het van belang dat voorafgaand aan de vlucht een zorgvuldige risicobeoordeling wordt uitgevoerd. De autorisatie voor het uitvoeren van een vlucht in de specifieke categorie kan op drie verschillende manieren worden verkregen.

Ten eerste kan de risicobeoordeling voor het verkrijgen van een autorisatie door middel van het opstellen van een Specific Operations Risk Assessment (SORA) worden uitgevoerd door de operator zelf. In een SORA wordt door de operator een uitvoerige beschrijving gegeven van de uit te voeren operatie, ook wel de Concept of Operations (ConOps) genoemd. Aan de hand van de uit te voeren operatie moeten de risico's op de grond en de risico's in de lucht in kaart worden gebracht. Deze risico's laten zich vertalen naar een bepaalde risicoklasse die de operator vervolgens door middel van mitigerende maatregelen naar een acceptabel niveau moet verlagen. De door de operator

⁸ Verordening (EU) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PbEU 2008, L 218).

⁹ Verordening (EU) nr. 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PbEU 2019, L 169).

opgestelde SORA en de daarbij horende mitigerende maatregelen moeten ten slotte ter goedkeuring worden voorgelegd aan de ILT.

Indien de ILT van mening is dat de operatie veilig kan worden uitgevoerd, wordt aan de operator een exploitatievergunning afgegeven, waarna de vlucht kan worden uitgevoerd.

Ten tweede kan de operator ervoor kiezen gebruik te maken van een standaardscenario. In een standaardscenario is een specifieke vluchttuitvoering beschreven met de daarbij vereiste mitigerende maatregelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een operatie in de *Controlled Traffic Region* (CTR) of een operatie boven stedelijk gebied. De operator hoeft hierbij zelf geen risicobeoordeling meer uit te voeren. Indien de operator aan de ILT verklaart zich aan de in het standaardscenario opgenomen eisen te houden, verkrijgt deze vervolgens de bevoegdheid om binnen dat scenario te vliegen.

Ten derde kan een operator zelf een risicobeoordeling opstellen en beoordelen. Dit kan echter enkel, indien de operator beschikt over een door de ILT afgegeven *Light UAS operator certificate* (LUC). Om in aanmerking te komen voor een LUC moet de aanvrager aan een aantal strikte eisen voldoen. Zo kan de LUC ten eerste enkel worden afgegeven aan een rechtspersoon. Ten tweede moet de aanvrager onder andere beschikken over een adequaat systeem voor veiligheidsbeheer (Veiligheids management Systeem) en een LUC-handboek en moet er intern voldoende bekwaam personeel aanwezig zijn.

Gecertificeerde categorie

Operaties met een hoog intrinsiek risico worden ingedeeld in de gecertificeerde categorie. Denk hierbij aan vluchten waarbij met gevaarlijke stoffen boven kwetsbare gebieden wordt gevlogen of vluchten van onbemande luchtvaartuigen met mensen aan boord. De eisen die in de gecertificeerde categorie worden gesteld aan de piloot, de vlucht en het onbemande luchtvaartuig zullen vergelijkbaar zijn met de eisen die gelden in de bemande luchtvaart. Aan deze eisen wordt op dit moment in Europees verband gewerkt.

Opleiding

In de uitvoeringsverordening worden afhankelijk van het type onbemande luchtvaartuig en de voorgenomen operatie opleidingseisen aan de piloot gesteld voor het uitvoeren van vluchten in de open categorie. Dit kan variëren van een online-training en een online-theorie-examen voor vluchten in subcategorieën A1 en A3 tot een praktische zelf-opleiding en een aanvullend theorie-examen voor vluchten in subcategorie A2. Opgemerkt dient te worden dat piloten die vluchten willen uitvoeren in subcategorie A2 zowel de online-training en het online-theorie-examen als de praktische zelfopleiding en het aanvullend theorie-examen succesvol moeten hebben afgerond c.q. gevolgd.

Na het succesvol afronden van de online-training en het online-theorie-examen komt de desbetreffende piloot in aanmerking voor een *bewijs van voltooiing*. Dit is geen formeel bewijs van bevoegdheid en dient enkel als bewijs dat de opleiding en het examen zijn gevolgd en afgelegd. Na het succesvol afronden van de praktische zelfopleiding en het aanvullend theorie-examen komt de piloot in aanmerking voor het *vaardigheidsbewijs voor piloten op afstand*. Dit vaardigheidsbewijs is een formeel bewijs van bevoegdheid en kan dus ook worden gewijzigd, geschorst, beperkt of ingetrokken. Voor het uitvoeren van een vlucht in de specifieke categorie geldt in beginsel geen vooraf vastgesteld vereist kennisniveau. Wel moet iedere piloot, ongeacht het karakter van de vlucht in de specifieke categorie ten minste een opleiding hebben gevolgd ter verkrijging van vaardigheden zoals vermeld in art. 8, tweede lid, van de uitvoeringsverordening. In deze categorie zal het uiteindelijk benodigde kennisniveau van de piloot bij de beoordeling van de SORA of bij het opstellen van een standaardscenario aan de hand van het risico van de vlucht worden bepaald.

Zonering

In de uitvoeringsverordening wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om geografische UAS-zones (Unmanned Aircraft Systems) af te bakenen. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen twee typen vast te stellen zones. Ten eerste is het mogelijk om geografische zones af te bakenen om redenen van veiligheid, beveiliging, privacy of milieu. In deze zones kunnen bijvoorbeeld bepaalde of alle vluchttuitvoeringen met een onbemand luchtvaartuig worden verboden. Ook is het mogelijk om bepaalde milieunormen op te leggen voor vluchttuitvoeringen of de toegang tot een gebied te beperken tot bepaalde UAS-klassen of tot onbemande luchtvaartuigen met bepaalde technische functies.

Ten tweede hebben lidstaten de mogelijkheid om, na het uitvoeren van een risicobeoordeling, bepaalde geografische zones aan te wijzen waarin bepaalde vluchttuitvoeringen zijn uitgezonderd van een of meer eisen die gelden voor de open categorie.

3. Hoofdpijnen van de wijzigingen

3.1 Algemeen

In hoofdstuk 1 van de Wet luchtvaart is een bepaling opgenomen die het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart expliciteert en duidelijk maakt dat de Wet luchtvaart in beginsel enkel relevant is, als de basisverordening niet van toepassing is.

In tegenstelling tot de oude basisverordening, is verordening (EU) nr. 2018/1139, de nieuwe basisverordening, wel van toepassing op onbemande luchtvaartuigen. De regels voor onbemande luchtvaartuigen zijn opgenomen in hoofdstuk III, afdeling VII van deze basisverordening. Dit betekent dat de Wet luchtvaart niet langer relevant is voor onbemande luchtvaartuigen tot en met 150 kilogram. Voor onbemande luchtvaartuigen van meer dan 150 kilogram was dit reeds het geval. Het voorgaande is anders voor zover het onderwerpen betreft die niet onder de Europese regelgeving vallen.

Het gaat hierbij allereerst om vluchten met onbemande luchtvaartuigen in het luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Verder betreft het luchtvaartactiviteiten die op basis van artikel 2, derde lid, van de basisverordening buiten het toepassingsbereik van de basisverordening vallen. Het gaat hierbij om vluchten met onbemande luchtvaartuigen die worden uitgevoerd door militaire en nooddiensten, zoals de brandweer en politie in de breedste zin van het woord. Wel bevat de basisverordening de mogelijkheid om de bepalingen in de basisverordening van toepassing te verklaren op deze luchtvaartuigen. Zolang hiervan echter nog geen gebruik is gemaakt, is de Wet luchtvaart nog van toepassing op deze luchtvaartactiviteiten.

3.2 Opleiding en examinering van piloten op afstand

Voordat een organisatie kan starten met het aanbieden van opleidingen en examens, moet deze organisatie eerst worden erkend. De bevoegdheid tot het erkennen van dergelijke organisaties, ook wel entiteiten genoemd, wordt met artikel I, onderdeel D, van het onderhavige besluit neergelegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Om in aanmerking te komen voor erkenning, zal een instelling moeten voldoen aan een aantal criteria, onder andere met betrekking tot de inhoud van de opleiding en het examen en de interne organisatie en het personeel van de instelling. Met het onderhavige wijzigingsbesluit wordt tevens de mogelijkheid gecreëerd om deze criteria op te nemen in een daartoe bestemde ministeriële regeling. Deze regeling zal gelijktijdig met het onderhavige besluit in werking treden.

3.3 Zonering

De bevoegdheid tot het afbakenen en aanwijzen van zones wordt met artikel III, onderdeel E van het onderhavige besluit neergelegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De risicobeoordeling die vooraf gaat aan het aanwijzen van zones zal in de praktijk worden uitgevoerd door de ILT.

Omdat de bevoegdheid tot het afbakenen en aanwijzen van zones betrekking heeft op het gebruik en de indeling van het luchtruim, wordt het instellen van de zones, gelet op artikel 1.4 van de Wet luchtvaart, gedaan in overeenstemming met de Minister of de Staatsecretaris van Defensie.

3.4 Conformiteitsbeoordelingsinstanties

Om in het kader van gedelegeerde verordening conformiteitsbeoordelingen te mogen uitvoeren, moeten CBI's in Nederland worden aangemeld bij de Europese Commissie. Met het onderhavige besluit wordt in artikel II, onderdeel D, geregeld dat de aanmelding van Nederlandse CBI's zal worden gedaan door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In Hoofdstuk 2, Deel 4 van de gedelegeerde verordening waaraan de aanmeldende autoriteit en een CBI dienen te voldoen. Een voorwaarde voor aanwijzing van CBI's is dat deze zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). Accreditatie is een formele verklaring van een nationale accreditatie-instantie (in Nederland is dat de RvA) dat de CBI voldoet aan de gestelde eisen.

3.5 Inzet van onbemande luchtvaartuigen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Met dit besluit wordt geregeld dat afdeling VII (onbemande luchtvaartuigen) van de basisverordening niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit brengt met zich mee dat zowel de uitvoeringsverordening als de gedelegeerde verordening, die beide krachtens deze afdeling zijn vastgesteld, niet van toepassing zijn op deze eilanden. Hiertoe is besloten omdat de Europese regelgeving niet passend wordt geacht voor toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Voor de eilanden zal een afzonderlijk wettelijk kader worden opgesteld met betrekking tot het gebruik

van onbemande luchtvaartuigen, waardoor meer rekening kan worden gehouden met de unieke kenmerken van de eilanden.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

De Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zijn vanaf 31 december 2020, voorzover deze betrekking hebben op luchtwaardigheid, personeel en vluchtuitvoering, op grond van artikel 1.2, eerste lid, sub a, van de Wet luchtvaart niet meer van toepassing op civiele onbemande luchtvaartuigen die onder het bereik van de basisverordening vallen. De nationale regelgeving met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen wordt (gedeeltelijk) in stand gehouden voor onbemande luchtvaartuigen op de Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor onbemande luchtvaartuigen die worden gebruikt door organisaties waarop de basisverordening niet van toepassing is.

Voor de helderheid wordt benadrukt dat de Europese verordeningen tevens niet van toepassing zijn op militaire onbemande luchtvaartuigen. Voor deze luchtvaartuigen blijft dan ook onverminderd het nationale wettelijke kader van kracht.

5. Gevolgen

Met dit besluit wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat expliciet aangewezen als aanmeldende autoriteit en bevoegde autoriteit voor het aanwijzen en afbakenen van zones en het erkennen van entiteiten. Tevens worden enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht.

Het onderhavige besluit is dan ook naar zijn aard louter wetgevingstechnisch en heeft als zodanig geen gevolgen voor bedrijven, burgers of overheid.

6. Uitvoering en handhaving

De ILT houdt toezicht op de naleving van onder meer (veiligheids)wetten en regels voor de luchtvaart en handhaaft deze. In dat verband is dit besluit aan de Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de bepalingen van het besluit. De IG heeft ten aanzien van handhaafbaarheid een opmerking gemaakt met betrekking de activiteiten waarop de gedelegeerde en uitvoeringsverordening gelet op artikel 2, derde lid, van de basisverordening, niet van toepassing zijn. Deze opmerking is overgenomen. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid heeft de IG opgemerkt dat er op dit moment nog geen duidelijkheid is over de taakverdeling, afstemming en inrichting. Aan deze duidelijkheid wordt parallel aan dit wijzigingsbesluit gewerkt met de betrokken partijen. Verder merkt de IG op dat er ten aanzien van de communicatie nog enkele onduidelijkheden bestaan. Ook hier wordt parallel aan het wijzigingsbesluit met de betrokken partijen aan gewerkt.

Ten aanzien van de fraudebestendigheid heeft de IG geen opmerkingen gemaakt.

Tevens is het besluit voorgelegd ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Omdat het voorstel 1-op-1 implementatie van Europese regelgeving betreft, heeft de ATR geen formeel advies uitgebracht.

7. Consultatie

Het ontwerp van dit besluit is niet opengesteld voor openbare internetconsultatie omdat consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel. Het onderhavige besluit voorziet namelijk enkel in regels ten behoeve van een goede uitvoering van Europese verordeningen.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

8.1 Inwerkingtreding

Met de inwerkingtreding van dit besluit wordt op grond van artikel 4.17, vijfde lid, onder d van de Aanwijzingen voor de regelgeving afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvvoeringstermijn. Gelet op de van toepassing wording van gedelegeerde 31 december 2020 is het namelijk van belang dat het onderhavige besluit tevens op 31 december 2020 in werking treedt en van toepassing wordt.

8.2 Overgangsrecht

In artikel 21 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 is bepaald dat nationaal afgegeven vergunningen, vaardigheidscertificaten en gelijkwaardige documenten geldig blijven tot 1 januari 2022 en voor die tijd moeten worden omgezet overeenkomstig de bepalingen in de verordening. Dit geldt

ook voor alle documenten die vanaf 31 december 2020, maar voor 1 januari 2022 volgens het nationale recht zijn afgegeven.

Om dit mogelijk te maken wordt in artikel IV ten eerste bepaald dat het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering zoals dezen luiden voorafgaande aan de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, van toepassing blijven op de behandeling van de aanvraag van een ROC, een RPA-L en/of een speciaal-BvL, indien deze aanvraag voor 31 december 2020 is ingediend. Dit is noodzakelijk om te verzekeren dat bestaande aanvragen volgens de nationale procedure kunnen worden afgehandeld.

Om de geldigheid van ROC's, RPA-L's of speciaal-BvL's die zijn afgegeven vóór 31 december 2020 te verzekeren, regelt artikel IV van het onderhavige besluit tevens dat deze documenten geldig blijven tot 1 januari 2022, of de datum waarop de documenten zijn omgezet in overeenstemming met verordening (EU) nr. 2019/947.

Dit geldt niet voor documenten die zijn afgegeven aan organisaties of personen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor documenten die zijn afgegeven ten behoeve van het verrichten van politie- en brandbestrijdingsactiviteiten. Het in het onderhavige besluit opgenomen overgangsrecht heeft op hen namelijk geen betrekking.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart)

Onderdeel A

Met onderdeel A van artikel I wordt uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 geïntroduceerd in artikel 1 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart.

Onderdeel B

Met onderdeel B van artikel I wordt verduidelijkt dat de basisverordening enkel van toepassing is op de BES voor zover dit hoofdstuk III, Deel II en Afdeling V betreft. Hiermee wordt tevens verduidelijkt dat hoofdstuk III, Afdeling VII, die betrekking heeft op onbemande luchtvaartuigen, niet van toepassing is op de BES.

Onderdeel C

Met onderdeel C van artikel I wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als bevoegde autoriteit voor het aanwijzen van entiteiten die opleidingen organiseren en examens afnemen in het kader van uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947. Tevens wordt met de toevoeging van het vijfde lid aan artikel 13 een grondslag gecreëerd om met betrekking tot de erkenning van de entiteiten bij ministeriele regeling nadere regels vast te stellen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel II (Besluit luchtvaartuigen 2008)

Onderdeel A

Met onderdeel A van artikel II wordt gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 geïntroduceerd in artikel 1 van het Besluit luchtvaartuigen 2008. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de verwijzing naar de Minister van Infrastructuur en Milieu te actualiseren en te vervangen door verwijzing naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Onderdeel B

Artikel 2 van het Besluit luchtvaartuigen 2008 kon de indruk wekken dat de basisverordening in zijn geheel van overeenkomstig toepassing werd verklaard op de BES-eilanden. Met onderdeel B van artikel II wordt in artikel 2 verduidelijkt dat de basisverordening enkel van toepassing is de BES-eilanden voor zover dit betrekking heeft op de luchtwaardigheid van een luchtvaartuig. Ook wordt hiermee verduidelijkt dat hoofdstuk III, Afdeling VII van de basisverordening, wat betrekking heeft op onbemande luchtvaartuigen, niet van toepassing is op de BES.

Onderdeel C

Met onderdeel C van artikel II wordt een nieuw hoofdstuk en een nieuw artikel toegevoegd aan het Besluit luchtvaartuigen 2008. In het nieuwe artikel 24 wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als aanmeldende autoriteit.

Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.1 en 3.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel III (Besluit vluchtuitvoering)

Onderdeel A

Met onderdeel A van artikel III wordt uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 en geïntroduceerd in het Besluit vluchtuitvoering.

Onderdeel B

Met onderdeel B wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de verwijzing naar de Minister van Infrastructuur en Milieu te actualiseren en te vervangen door verwijzing naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Onderdeel C

Met onderdeel C van artikel III wordt in het Besluit vluchtuitvoering een nieuw artikel 3 geïntroduceerd. Dit nieuwe artikel verduidelijkt dat de basisverordening van overeenkomstige toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor zover dit de vluchtuitvoering betreft. Tevens wordt hiermee verduidelijkt dat hoofdstuk III, Afdeling VII van de basisverordening, die betrekking heeft op onbemande luchtvaartuigen, niet van toepassing is op de BES.

Onderdeel D

Met onderdeel D van artikel III wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als bevoegde autoriteit voor het afbakenen of aanwijzen van bepaalde geografische zones. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.2 en 3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel IV en V

Verwezen wordt naar hoofdstuk 8 van het algemene deel van deze toelichting.

III Transponeringstabellen

Bepaling gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945	Bepaling in uitvoeringsregeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling naar zijn aard geen uitvoering behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Alle artikelen en de bijlage van deze verordening met uitzondering van de artikelen of artikelliden die hieronder worden genoemd	Behoeven naar hun aard geen uitvoering omdat rechtstreekse werking volstaat.	n.v.t.	–
Artikel 18	–	n.v.t.	–
Artikel 19, lid 1	Artikel 24 van het Besluit luchtvaartuigen 2008	n.v.t.	–
Artikel 35, lid 1	Nader te beleggen bij ministeriële regeling.	n.v.t.	Bij ministeriële regeling zullen deze taken worden belegd bij een nader te bepalen instantie.
Artikel 35, lid 2	Nader te beleggen bij ministeriële regeling.	n.v.t.	Bij ministeriële regeling zullen deze taken worden belegd bij een nader te bepalen instantie.

Bepaling uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947	Bepaling in uitvoeringsregeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling naar zijn aard geen uitvoering behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Alle artikelen en de bijlage van deze verordening met uitzondering van de artikelen of artikelliden die hieronder worden genoemd	Behoeven naar hun aard geen uitvoering omdat rechtstreekse werking volstaat.	n.v.t.	–

Bepaling uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947	Bepaling in uitvoeringsregeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling naar zijn aard geen uitvoering behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 9, lid 3	–	Lidstaten hebben de mogelijkheid om de minimale leeftijd van piloten te verlagen.	Gekozen is om de minimale leeftijd op dit moment niet te verlagen omdat hier op dit moment beleidsmatig geen aanleiding tot bestaat. Mogelijk wordt op een later moment na het doen van de nodige (veiligheids)onderzoeken alsnog besloten de minimumleeftijd te verlagen.
Artikel 9, lid 5	–	Lidstaten hebben de mogelijkheid om de minimale leeftijd van piloten die lid zijn van een modelvliegclub te verlagen.	Gekozen is om de minimale leeftijd op dit moment niet te verlagen omdat hier op dit moment beleidsmatig geen aanleiding tot bestaat. Mogelijk wordt op een later moment na het doen van de nodige (veiligheids)onderzoeken alsnog besloten de minimumleeftijd te verlagen.
Artikel 14, lid 2, onder d	–	Lidstaten	Op dit moment bestaat er geen aanleiding om verdere verzekeringseisen te stellen aan operators, buiten de reeds bestaande verzekeringsverplichtingen die bestaan op basis van het nationale en Europese recht.
Artikel 15, lid 1	Artikel 9 van het Besluit vluchtuitvoering	n.v.t.	Zones zullen worden afgebakend bij ministeriële regeling. Een afwegingskader om te komen tot een zone is op dit moment nog in ontwikkeling.
Artikel 15, lid 2	Artikel 9 van het Besluit vluchtuitvoering	n.v.t.	Zones zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling. Een afwegingskader om te komen tot een zone is op dit moment nog in ontwikkeling.
Artikel 17, lid 1	Artikel 2, lid 2, onder c, van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport	n.v.t.	–
Artikel 22, onder a		Lidstaten dienen het vaardigheidsniveau van piloten op afstand die vliegen met bepaalde onbemande luchtvaartuigen met een maximale startmassa van minder dan 500g vast te stellen	Deze eisen worden opgenomen bij ministeriële regeling.
UAS.OPEN.020, lid 4	Artikel 13 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart	Lidstaten kunnen zelf criteria opstellen aan de hand waarvan een instelling al dan niet kan worden erkend.	Deze criteria worden opgenomen bij ministeriële regeling.
UAS.OPEN.030, lid 2	Artikel 13 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart	Lidstaten kunnen zelf criteria opstellen aan de hand waarvan een instelling al dan niet kan worden erkend.	Deze criteria worden opgenomen bij ministeriële regeling.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,