



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Zonering voor onbemande luchtvaartuigen

Wijzigingsprocedure



Zonering voor onbemande luchtvaartuigen

Wijzigingsprocedure

Inhoud

Zonering voor onbemande luchtvaartuigen 5

Aanleiding 5

Huidige zonering 6

Afwijken van Europese standaardregelgeving 7

Participatieproces om tot een wijzigingsprocedure te komen 7

Procedurebeschrijving 10

Uitgangspunten 10

Aanvraag 10

Motivering 11

Draagvlak 11

Verklaring en vervolg 12

Vaste indieningsmomenten 12

Bijlage: Input voor een wijzigingsprocedure 13



Zonering voor onbemande luchtvaartuigen

Zonering is het afbakenen van geografische gebieden voor onbemande luchtvaartuigen (drones) op basis van veiligheids-, beveiligings-, privacy- of milieuaspecten waarin voor drones afwijkende regels gelden.

We willen dat zonering bijdraagt aan een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland en daarmee een maatschappelijk gedragen en langetermijnontwikkeling van drones ondersteunt. Om dit, ook op de langere termijn, te kunnen realiseren is het belangrijk om ruimte te laten aan nieuwe inzichten en veranderende situaties. Hiervoor is het van belang dat er een werkprocedure is op basis waarvan helder en voorspelbaar met zoneringswijzigingsverzoeken omgegaan wordt. Deze brochure beschrijft de totstandkoming hiervan.

Aanleiding

Op 31 december 2020 zijn de Europese droneregels ingegaan waarmee ook de zonering actief is geworden.

In voorbereiding op het eerste ontwerp van de zonering heeft consultatie plaatsgevonden met overheidspartijen (bijv. voor de vitale infrastructuur), droneselectorpartijen, de overheidspartijen en andere belanghebbenden, zoals beheerders van natuurgebieden, havens, industriegebieden en infrastructuren (spoor- en elektriciteitsnetwerken).

Per 31 december 2020 zijn verschillende gebieden afgebakend als geografische dronezones voor de bescherming van de bemande luchthavens, havens en industriegebieden, vitale infrastructuur en beveiligde gebieden.

De gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945¹ en de uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947², die de drone-operaties reguleren, zijn in beginsel voor alle lidstaten hetzelfde. Om nationaal invulling te kunnen geven aan de bijzonderheden van individuele lidstaten heeft de Europese Commissie de mogelijkheid tot zonering geïntroduceerd. Hierbij zijn 3 vormen gedefinieerd waarop zones afgebakend kunnen worden:

- zones waar onbemande luchtvaartuigen verboden zijn;
- zones waar (ten opzichte van de Europese Verordening) strengere regels gelden voor onbemande luchtvaartuigen;
- en zones waar (ten opzichte van de 'Open Categorie' uit de Europese Verordening) minder strenge regels gelden voor onbemande luchtvaartuigen.

Ook geeft de verordening ruimte om een wijzigingsprocedure voor zonering op te stellen. Deze procedure is bedoeld om een rechtspersoon in de gelegenheid te stellen om met gegronde redenen een vorm van zonering aan te vragen of te wijzigen. Het achterliggende doel van de wijzigingsprocedure is om vast te leggen welke partijen op basis van welke gronden verzoeken kunnen indienen tot een wijziging, evenals het vastleggen van de toetsingscriteria.

In dit document zullen we ingaan op de huidige zonering, de aanleiding voor het opzetten van een wijzigingsprocedure en beschrijven we de wijzigingsprocedure en de totstandkoming daarvan.

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).

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).

Huidige zonerings

Binnen Nederland is van de mogelijkheid tot zonerings gebruik gemaakt ter bescherming van laagvliegroutes en -gebieden, ongecontroleerde luchthavens en helihavens, havens en industriegebieden, en vitale infrastructuur en beveiligde gebieden. Het bevat enkel zones waar strengere regels gelden. ([Regels voor vliegen met drones | Drone | Rijksoverheid.nl](#)). Momenteel zijn er geen zones waar minder strenge regels gelden voor onbemande luchtvaartuigen dan de open categorie uit de EU regelgeving.

De afgebakende zones bevatten beperkingen dan wel verboden voor de open categorie in zones bij laagvliegroutes en -gebieden voor civiele en militaire luchtvaartuigen, enkele ongecontroleerde luchthavens en helihavens, specifieke havengebieden, bepaalde industriegebieden en gebieden vanuit vitale functies en beveiligingsoverwegingen. Dit betekent dat, na het verkrijgen van de benodigde vluchtautorisaties, vluchten met onbemande luchtvaartuigen in deze zones in de specifieke categorie wel mogelijk zijn. De zones voor deze gebieden en de gemaakte overwegingen worden hieronder verder toegelicht.

- **Laagvliegroutes en -gebieden voor civiele en militaire luchtvaartuigen**

In luchtruim, waar laag mag worden gevlogen door civiele of militaire luchtvaartuigen, zijn zones afgebakend waarin een verbod geldt voor de open categorie boven de 30 meter. De A3 categorie is in deze zones vooralsnog volledig verboden.

De nationale regelgeving, voor inwerkingtreding van de Europese verordeningen, bepaalde dat vluchten met onbemande luchtvaartuigen zijn toegestaan binnen luchtruim waarin laag mag worden gevlogen door civiele of militaire luchtvaartuigen wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan (tot 40m hoogte met drones tot 4 kg). Om de veiligheidseisen voor deze gebieden te behouden, zijn er zones afgebakend waarin vergelijkbare regels gelden. Vanwege het wegvallen van het onderscheid tussen beroepsmatig en recreatief gebruik van onbemande luchtvaartuigen zijn de veiligheidseisen vertaald naar voorwaarden voor de open categorie. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat zowel beroepsmatig als recreatieve exploitanten opereren in de open categorie. Ten opzichte van eerdere nationale regelgeving is de maximale vlieghoogte van 40m verlaagd naar 30m. Dit is gedaan om een betere separatie ten opzichte van de operaties die in deze gebieden worden uitgevoerd met bemande luchtvaartuigen te bewerkstelligen én daarmee kan de verplichting om in enkele gevallen een waarnemer te

hebben komen te vervallen. Ook is de A3 subcategorie uit de open categorie in deze gebieden verboden, vanwege het maximale gewicht van 25 kilogram dat is toegestaan in deze subcategorie.

- **Ongecontroleerde luchthavens en helihavens**

In het luchtruim rondom een aantal ongecontroleerde luchthavens en helihavens zijn zones ingesteld waarin onbemande luchtvaartuigen in de open categorie verboden zijn.

Voor de ongecontroleerde luchthavens is het aantal zones beperkt tot het luchtruim rondom de luchthavens zoals gepubliceerd in het AIP (Aeronautical Information Publication), part 3, AD 2 Aerodromes. In lijn met het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is ervoor gekozen om voor vluchten in de open categorie binnen een afstand van 3 kilometer van deze ongecontroleerde luchthavens een verbod op te leggen voor het vliegen met onbemande luchtvaartuigen.

Voor de helihavens, welke zijn opgenomen in deze regeling, zijn vluchten met onbemande luchtvaartuigen binnen een afstand van 1200 meter verboden. Vanuit deze helihavens worden belangrijke maatschappelijke taken vervuld, zoals opsporings- en reddingstaken en medische vluchten, waarbij het snel kunnen landen en stijgen cruciaal is. Onbemande luchtvaartuigen die te dichtbij deze helihavens vliegen kunnen deze vluchten vertragen.

- **Haven- en industriegebieden**

In het luchtruim rondom een aantal haven- en industriegebieden zijn zones ingesteld waarin vluchten met onbemande luchtvaartuigen in de open categorie verboden zijn.

Eerdere nationale regelgeving bepaalde dat vluchten met onbemande luchtvaartuigen boven haven- en industriegebieden niet toegestaan waren. In de praktijk wordt dit als lastig handhaafbaar ervaren. Ook neemt dit verbod de mogelijkheid om laagdrempelig vluchten in deze gebieden uit te voeren die voor de bedrijfsvoering van deze gebieden benut kunnen worden. Daarom is met zonerings het algeheel verbod om boven haven- en industriegebieden te vliegen verrijnd naar de grote zeehavens en bedrijven met risico's op zware ongevallen. Hiermee worden ongevallen bedoeld die grote invloed kunnen hebben op het milieu, de gezondheid en veiligheid van werknemers. Tevens moeten deze zones de bevolking beschermen tegen rampen en zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of kunnen zijn.

- **Vitale infrastructuur en beveiligde gebieden**

In de Regeling onbemande luchtvaartuigen is een verbod opgenomen voor vluchten in de open categorie bij vitale infrastructuur. Aanvullend is afgesproken om in het luchtruim rondom vitale infrastructuur en beveiligde gebieden zones af te bakenen met een verbod voor onbemande luchtvaartuigen in de open categorie. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze verboden gebieden eenvoudiger kunnen worden gevisualiseerd op een kaart. Ook kunnen deze verboden gebieden hierdoor op termijn worden opgenomen in de software van het onbemande luchtvaartuig. Daarnaast zijn er gebieden die vanuit een wettelijk kader beveiligd worden. Op basis van participatie met overheidsinstanties is hiervoor een aantal gebieden aangedragen en opgenomen in de regeling.

Naast de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen is er een aantal wetten en regelingen die niet veranderen en beperkingen blijven opleggen voor onbemande luchtvaartuigen, ondanks de inwerkingtreding van de Europese droneverordeningen. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan gebieden waar al het burgerluchtverkeer beperkt of verboden is of waar beperkingen zijn opgelegd op basis van de Wet natuurbescherming (zoals in enkele Natura 2000-gebieden). Omdat deze gebieden blijven bestaan, zijn ze niet opgenomen in de regeling zonering onbemande luchtvaartuigen.

Afwijken van Europese standaardregelgeving

Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid om zones aan te wijzen waarin afgeweken mag worden van de Europese standaardregelgeving. Op die manier kan goed tegemoet gekomen worden aan de lokale bijzonderheden. Het is belangrijk om ruimte te laten aan nieuwe inzichten en veranderende situaties. Er is daarom behoefte om het mogelijk te maken dat wijzigingen kunnen worden doorgevoerd in de voor Nederland van toepassing zijnde zonering. Hiermee kunnen we mogelijke fouten corrigeren, nieuwe inzichten doorvoeren en verzoeken voor aanpassing of toevoegingen accommoderen. Om dat op een heldere wijze mogelijk te maken is deze wijzigingsprocedure opgesteld.

Participatieproces om tot een wijzigingsprocedure te komen

Uit eerdere participatiesessies (voor de eerste versie van zonering) zijn veel verschillende, en vaak tegenstrijdige, overwegingen naar voren gekomen. Denk hierbij aan:

- eenduidig beleid (geen lappendeken) versus maatwerk en ruimte voor specifieke wensen;
- helemaal geen toepassingen voor de open categorie in havengebied met oog op veiligheid en handhaafbaarheid versus geen verbod met oog op maken van opnames boven havengebied en praktische toepassingen;
- verbod op open categorie rondom bebouwing of in stedelijk gebied versus mogelijk maken van ‘kleine’ professionele toepassingen, zoals de dakdekker en loodgieter;
- leg contact met burgemeesters en veiligheidsregio's, zij kennen hun gebied het beste en weten waar het meer en minder geschikt is (lokaal regelen) versus regel het centraal, anders ontstaat er willekeur en onnodige verboden, een lappendeken en is het niet te handhaven;
- ik wil geen drones boven mijn gebied, maar wil er wel zelf kunnen vliegen.

Om met dit soort tegenstrijdigheden om te gaan zijn verschillende participatiesessies gehouden bestaande uit vier fases:

1. Focusgroep gesprekken met overheidsvertegenwoordigers (ministeries, provincie en gemeente) om te komen tot een eerste kader voor een wijzigingsprocedure;
2. Interviews met belanghebbende stakeholders ter verfijning van het eerste voorstel voor een wijzigingsprocedure;
3. Prototyping sessies met stakeholders om nadere invulling te geven aan de wijzigingsprocedure;
4. Een brede publieksconsultatie.

Deze fases zijn inmiddels doorlopen en de hieruit opgehaalde informatie en inzichten zijn in samengevatte vorm opgenomen in de bijlage. Daarnaast is gebruik gemaakt van:

- de mogelijkheden en voorwaarden die voortvloeien uit de juridische grondslag voor het afbakenen van geografische zones voor drones (artikel 15 van de EU-verordening 2019/947);
- andere processen om te komen tot luchtruimwijzigingen;
- gebruiken en ervaringen van andere lidstaten op dit vlak (met name België en Zwitserland).
- de luchtvaartnota³

Op basis hiervan is onderstaande wijzigingsprocedure tot stand gekomen.

³ De luchtvaartnota stelt dat “provincies vervullen een adviserende rol in de ontwikkelingen van luchtvaart, nu en in de toekomst, bij alle luchtvaart- en luchtruimwijzigingen waarvan relevante merkbare effecten zijn te voorzien binnen een provincie, maar die ook provincie- en landsgrensoverstijgend kunnen zijn; Deze adviserende rol betreft: samenwerking tussen provincies en het Rijk als partners, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid; erop toezien dat vanuit de Rijksverantwoordelijkheid de effecten van luchtvaart op de woon- en leefkwaliteit voor de provincies inzichtelijk worden gemaakt en mee worden gewogen in de besluitvorming (ook buiten de bestaande, wettelijke contouren), en; erop toezien dat het advies van de provincies, gevraagd en ongevraagd, (pro)actief betrokken wordt bij het afwegen van belangen rondom de effecten van luchtvaart op woon- en leefkwaliteit;



Procedurebeschrijving

Ten aanzien van aanvragen hanteren we de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten

- Het afbakenen van de in te stellen / te wijzigen / te verwijderen geografische dronezones draagt bij aan een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland en ondersteunt daarmee een maatschappelijk gedragen en lange-termijnontwikkeling van drones.
- Het instellen, wijzigen of verwijderen van een zone gaat niet ten koste van de vlieg- dan wel nationale-veiligheid.
- Zones van tijdelijke aard of ad-hoc in te stellen zones zijn via deze procedure niet mogelijk (dit in verband met de wijze waarop de zonering wordt uitgevoerd in een ministeriële regeling). Hierbij wordt opgemerkt dat, voor bepaalde doeleinde, bestaande luchtruiminstrumenten gebruikt kunnen worden om (ad-hoc) beperkingen van tijdelijke aard in te stellen (bijvoorbeeld middels het instellen van een Tijdelijk Gebied met Beperkingen, TGB). Op langere termijn is het wel wenselijk om tijdelijke / ad hoc-zones mogelijk te maken. Nu is echter nog niet bekend hoe dat eruit zal zien.
- De in te stellen zones zijn enkel van toepassing op dronevluchten conform artikel 15 van de EU verordening 2019/947. Hiermee zijn deze dus enkel in te stellen op grond van veiligheid, beveiliging, milieu en/of privacy overwegingen. Een zone aanvragen op grond van een andere overweging, zoals overlast beperking, is met deze procedure niet mogelijk. Luchtruimwijzigingen voor bemande luchtvaart vallen eveneens buiten deze procedure.
- Zones waarbij toegang moet worden verkregen van een gebiedsbeheerder kunnen (vanwege de toename in complexiteit) niet via deze procedure worden aangevraagd. In een volgend traject zal worden bezien of het aanvragen van dit soort zones kan worden gefaciliteerd in deze procedure en hoe eventueel vorm kan worden gegeven aan de uitvoering hiervan.
- Er kunnen zones zijn, zoals bijvoorbeeld in enkele gevallen boven N2000 natuurgebieden, waar op basis van de Wet Natuurbescherming een ontheffing of vergunning voor verkregen moet worden. De aanvragen via deze procedure hebben daar geen invloed op.
- Zonering is alleen van toepassing op onbemande luchtvaart. Zonering gebruiken om verruiming te bieden aan de OPEN Categorie zorgt niet dat het gebied vrij is van bemande luchtvaart. Daarom zien we nog geen meerwaarde in een Test en Experimenteer zone
- Een aanvrager is een rechtspersoon en dient een verzoek in voor het instellen, wijzigen of verwijderen van een zone. Dit dient er toe dat een verzoek tot wijziging niet enkel vanwege een persoonlijk belang wordt ingediend en gaat gepaard met een ingevuld aanvraagformulier (zie volgende sectie), de geografische coördinaten van de zone en de (beperkende) voorwaarden om in die zone te mogen vliegen.
- Vanwege de verwerking in een ministeriële regeling, en de daarmee gemoeide doorlooptijd en publicatiemomenten, zullen verzoeken die voor een bepaalde datum zijn binnengekomen op vaste momenten, maximaal 2 keer per jaar, behandeld worden.
- De aanvrager geeft in het verzoek tot wijziging antwoord op de vragen uit de volgende onderwerpen:

Aanvraag

- Bij aanpassing bestaande zone - Om welke zone gaat het?
 - Alleen wanneer het om een aanvraag tot aanpassing verwijdering van een bestaande zone gaat.
- Bij aanvraag van een nieuwe zone - Op welke grond wordt een zone aangevraagd?
 - Alleen wanneer het een aanvraag tot nieuwe zone is op grond van veiligheid, beveiliging, milieu en/of privacy overwegingen.
- Op welke categorie/subcategorie/klassen richten de voorwaarden zich en waarom die?
 - Open, specifiek en/of gecertificeerd (bij de specifieke en gecertificeerde categorie dient extra aandacht besteedt te worden aan de onderbouwing)?
 - Indien open categorie: A1, A2 en/of A3
- Wat zijn de voorwaarden voor de aangevraagde zone/wijziging?
 - Dit wordt getoetst op proportionaliteit;
- Wat zijn de geografische coördinaten (als polygoon of als cirkel met middelpunt en radius) van de door u aangevraagde zone (en eventueel een van toepassing zijnde hoogte)?
 - Enkel voor nieuwe of aanvragen tot aanpassing van een bestaande zone.
 - Dit wordt getoetst op consistentie ten opzichte van vergelijkbare (reeds bestaande) zones.

Motivering

- Wat is de aanleiding / reden van de aanvraag?
- Wat is het beoogde effect van de aangevraagde wijziging?
- Waarom / op welk vlak is huidige regelgeving ontoereikend om hetzelfde effect te bereiken?
 - Betrek hierbij ook niet luchtvaartregelgeving (zoals de AVG, of Wet natuurbescherming) en lokale verordeningen (zoals een APV)⁴.
 - Indien het gewenste effect al bereikt wordt middels andere regelgeving is een zone niet nodig. Wel kan dit aanleiding geven tot (gerichte) informatieverstrekking hierover.
 - Indien huidige regelgeving al toereikend is, wordt niet overgegaan tot zonerings.
- Zijn er alternatieve manieren om hetzelfde effect te bereiken en zo ja waarom zijn die ondergeschikt aan zonerings?
 - Maak hier de alternatieven inzichtelijk en geef per alternatief aan waarom het gewenste effect het beste via zonerings bereikt kan worden.
 - Dit wordt getoetst op proportionaliteit.

Draagvlak

- Welke belanghebbenden⁵ worden hierdoor geraakt en wat zijn de consequenties van de gevraagde wijziging voor hen?
 - Zowel positief als negatieve consequenties.
- Wat is per belanghebbende de zienswijze op de door u aangevraagde wijziging en hoe hebt u deze zienswijze verkregen⁶?
 - Dit wordt getoetst op zorgvuldigheid.

⁴ Het kan zijn dat de aanvrager zich niet altijd bewust is van bestaande alternatieven ondanks dat ook niet-luchtvaartregelgeving zoals AVG, Wet natuurbescherming en lokale verordeningen dienen te worden betrokken. Het nagaan van de zorgvuldigheid waarmee de alternatieven zijn geïdentificeerd is een onderdeel van de door IenW uit te voeren beoordeling. Vanwege de mogelijk grote variatie in alternatieven is dit niet op voorhand op te sommen. Deze zullen tijdens de behandeling wel worden bijgehouden om, mogelijk op termijn, hier richtlijnen over op te kunnen stellen.

⁵ Een belanghebbende kan ook één of meerdere gemeentes, provincies of het Rijk zijn.

⁶ Een belanghebbende dient zelf door de aanvrager te worden benaderd en in beeld te worden gebracht. Het nagaan van de zorgvuldigheid waarmee de belanghebbenden zijn geïdentificeerd en benaderd en het omgaan met eventuele tegenstrijdige inzichten van belanghebbenden is vervolgens een onderdeel van de door het ministerie uit te voeren beoordeling.

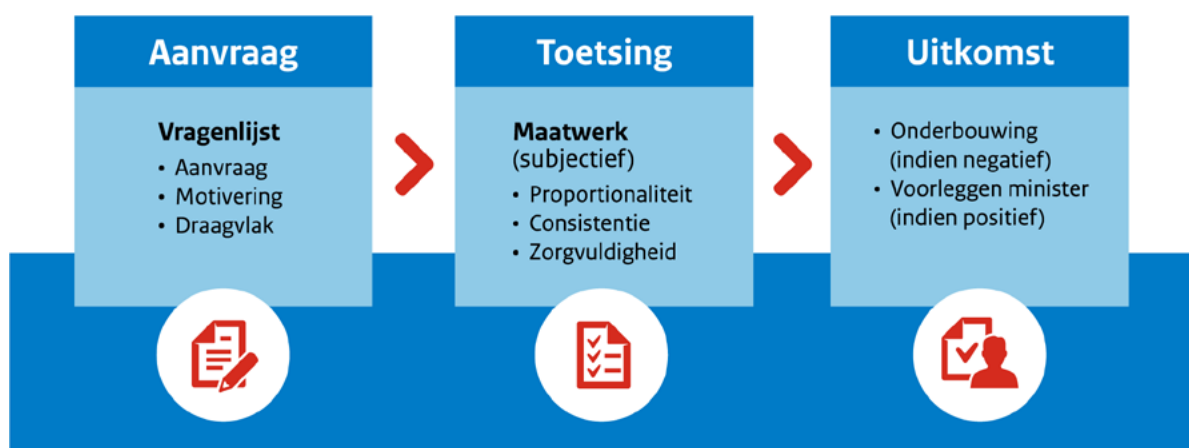
Verklaring en vervolg

- De aanvrager vult de vragenlijst in en verklaart dat alle verstrekte gegevens volledig en correct zijn. Hierop wordt door het ministerie een compleetheidcheck gedaan en kan aanvullende informatie worden opgevraagd alvorens de aanvraag als volledig en compleet te beschouwen.
- De aanvraag wordt beoordeeld/getoetst op proportionaliteit, consistentie en zorgvuldigheid. Het effect van een aanvraag tot wijziging op de handhaving evenals impact daarvan op vluchten van bepaalde overheidsdiensten wordt als specifiek punt meegenomen in de beoordelingsfase. Hierbij is het toepassen van objectieve criteria het streven. Mede omdat conflicterende aanvragen kunnen worden ingediend en om eventuele willekeur te voorkomen wordt dit proces ingericht waarbij het ministerie uiteindelijk bepaald of een verzoek wordt doorgevoerd of niet. We hebben er echter voor gekozen om dit, vanwege de grote mogelijke variatie in verzoeken, niet op voorhand te objectiveren maar tijdens de behandeling van de verzoeken vast te leggen zodat we consistentie tussen vergelijkbare verzoeken ook over langere tijd kunnen borgen.
- De uitkomst van de hierboven bedoelde beoordeling/toetsing wordt met een onderbouwing voorgelegd aan de aanvrager en, afhankelijk van de uitkomst, verder verwerkt tot wijziging van de regeling zonering onbemande luchtvaartuigen.

Vaste indieningsmomenten

Naast de tijd die een inhoudelijke beoordeling vraagt zal ook rekening gehouden moeten worden met doorlooptijden in het juridische vervolg (en publicatie) proces. Omdat dit proces afhankelijk is van de complexiteit van de aanvraag en eventuele reactietijd op vervolgvragen tijdens de beoordeling is hier op dit moment geen tijdsplan opgenomen waaruit duidelijk wordt op welk moment een aanvraag ingediend moet zijn alvorens deze op een bepaalde (vaste) datum in werking kan treden. Wel zijn vaste indieningsmomenten vastgesteld op 1 april en 1 oktober. Dit om de effectiviteit van het verwerkingsproces te bevorderen. Per die datum start de beoordelingsfase voor die aanvragen die op dat moment zijn ontvangen via [Aanvraag wijziging zonering onbemande vluchten \(drones\)](#) | [Onbemande luchtvaart: drones](#) | [Luchtvaart in de toekomst](#) én als volledig en compleet worden beschouwd. Na binnenkomst zal een aanvraag op volledigheid en compleetheid worden getoetst. Als een aanvraag dat is zal de indiener geïnformeerd worden over wanneer de aanvraag inhoudelijk in behandeling genomen zal worden. Als de aanvraag op het moment van indienen niet compleet of volledig is, zullen vervolgvragen gesteld worden. Dit kan invloed hebben op het moment waarom de aanvraag inhoudelijk in behandeling genomen kan worden.

Dit is schematisch weergegeven in het onderstaande figuur.



Bijlage: Input voor een wijzigingsprocedure

Uit de focusgroepgesprekken met overheidsvertegenwoordigers (ministeries, provincie en gemeente) zijn een zestal kernpunten naar voren gekomen. Deze zijn (in willekeurige volgorde) in onderstaande tabel weergegeven, evenals een korte indicatie of, en zo ja hoe, dat punt in het voorstel is meegenomen.

Kernpunt	Verwerking in de wijzigingsprocedure
1. De doelen van zonerings lopen best uiteen, al is duidelijk dat vliegveiligheid van groot belang geacht wordt. Dit gaat voor op de belangenafweging die ten grondslag aan keuzes rond zonerings zou kunnen liggen.	Geacht te zijn afgedekt in het geformuleerde doel: "Het afbakenen van geografische drone zones draagt bij aan een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland en ondersteunt daarmee een maatschappelijk gedragen en lange termijn ontwikkeling van drones."
2. Vliegveiligheid en defensiebelang zijn geen doelen, maar randvoorwaarden.	Dit is vertaald naar een randvoorwaarde dat het instellen, wijzigen of verwijderen van een zone niet ten kosten mag gaan van de vlieg- dan wel nationale-veiligheid.
3. De wijzigingsprocedure hoeft niet helemaal dichtgetimmerd te zijn. De overheid en sector zullen zo'n procedure moeten ingroeien.	Door een opzet met een aanvraagformulier zonder harde/automatische toekenningsvoorwaarden blijft er een individuele toetsing mogelijk. De hiermee gepaard gaande subjectiviteit weegt op tegen het vertragende effect dat het 'dichttimmeren' van voorwaarden zal hebben (vanwege de vele verschillende mogelijke situaties en onbekende toekomstige ontwikkelingen).
4. De verantwoordelijkheden moeten wel duidelijk ingeregeld zijn. IenW en Defensie gaan over het luchtruim, en hebben volgens deelnemers ook de regie in handen. Belanghebbende willen wel graag betrokken zijn. Hierbij is het subsidiariteits principe (beleg verantwoordelijkheden zo laag mogelijk) ook aangehaald.	Formele vaststelling vindt plaats door de minister IenW in samenspraak met de minister/staatsecretaris van Defensie. Het betrekken van belanghebbenden is de verantwoordelijkheid van de aanvrager (De toetsende instantie beoordeelt of dit adequaat is gebeurd). Subsidiariteit is ingevuld middels een belanghebbende op gemeente, provinciaal of rijksniveau.
5. Veelal vinden de deelnemers dat de overheid innovatie mogelijk moet maken en erop moet toezien dat dit op een verantwoorde manier gebeurt. Daarin is het volgens deelnemers goed om de sector mee te nemen.	Afgedekt middels gefaseerde participatieaanpak om tot de wijzigingsprocedure te komen. Daarnaast is in de wijzigingsprocedure zelf opgenomen dat de aanvrager partij verantwoordelijk is voor het betrekken van de verschillende belanghebbenden. De drone- en luchtvaartsector hoort daar ook bij. In het geval dat er een zone met verruimende regels voor de open categorie wordt aangevraagd, wordt middels een (door het Rijk uit te voeren) verplichte veiligheidsanalyse geborgd dat deze ontwikkeling verantwoord kan worden gefaciliteerd.
6. Wat de uitvoering betreft, moet er capaciteit zijn. Wie er moet betalen is nog niet duidelijk, dit zou de aanvrager partij kunnen zijn, zodat daarmee de capaciteit gefinancierd kan worden.	Op dit moment is het kostenaspect nog niet ingevuld en wordt het proces gestart zonder het instellen van leges. De impact op / benodigde effort van de aanvrager en belanghebbenden is exact te verwoorden en zal van geval tot geval kunnen variëren.

Uit de hieropvolgende interviews en prototyping sessie zijn de volgende algemene conclusies getrokken:

- Aanvrager: Er is veel aarzeling op het punt wie de aanvrager mag zijn. Kiezen voor alleen grote organisaties sluit kleine organisaties uit. Maar veel kleine organisaties maken het beheer complexer. Omdat er nog onvoldoende ervaring is om hierin een keuze te maken wordt gestart met het uitgangspunt dat een aanvrager een rechtspersoon is.
- Belanghebbenden: De definitie van het begrip “belanghebbenden” is essentieel. Het begrip blijft echter een kwestie van perceptie: mensen hebben verschillende visies op wanneer welke partijen bij een vraagstuk belanghebbend zijn en naarmate de tijd vordert ontstaat vervolgens zelf jurisprudentie aan de hand van de standaard interpretaties van dit begrip
 - Onder belanghebbenden vallen zowel private als publieke belangen, net als dat onder belanghebbenden mensen vallen die voordelen van drones hebben als mensen die overlast ervaren. Over hoe dergelijke onvergelykbare belangen ten opzichte van elkaar moeten worden gewogen bestaat nog geen consensus.
- Capaciteit: Er is nog onvoldoende zicht op welke verwerkingscapaciteit in de praktijk nodig zal zijn. Ook zijn er zorgen over de kennis die nodig is om aanvragen decentraal te kunnen afhandelen, hoewel hierover verschillend wordt gedacht.
- Loket: Het mandaat ligt momenteel bij het ministerie en dat kan voorlopig het best daar blijven liggen; in komende periode kan dan ervaring worden opgebouwd in het verwerken van aanvragen, waarmee later beter bepaald kan worden wat de beste invulling is voor een afhandelingsprocedure en het inrichten van meldpunten/agentschap.
- Stoplichtmodel: Bij een stoplichtmodel kunnen aanvragen systematisch op complexiteit gefilterd worden:
 - Groen: aanvragen met geen of zeer geringe impact
 - Oranje: aanvragen met een zekere impact die om beperkte toetsing vraagt
 - Rood: aanvragen met een grote impact die om een zorgvuldige beoordeling vraagt
- Er is op dit moment echter nog geen categorisering aan te brengen welk type aanvragen onder welke ‘stoplichtkleur’ zijn te scharen. Leren uit de ervaringen die de komende periode worden opgedaan zal meer inzicht moeten geven in het beoordelingskader. Dat geldt ook voor op welk overheidsniveau je welke bevoegdheden je kunt neerleggen via mandatering.
- Zonering is een krachtig middel, maar niet zaligmakend. Ook het opleiden en informeren van drone-vliegers en het maken van duidelijke afspraken die ook handhaafbaar zijn, vormen essentiële onderdelen van een goed reguleringspakket.
- Dynamische zonering lijkt de voorkeur te hebben: één oplossing zal niet passen voor alle typen gebieden, maar het ministerie moet tegelijkertijd waken voor een lappendeken die onoverzichtelijk is. Bundeling van informatie, bijvoorbeeld in één app, is aan te bevelen.
- De regelgeving is nog niet klaar voor de toekomst, dus houdt ruimte om te experimenteren vooruitlopend op toekomstige regelgeving.

In de publieksconsultatie (via luchtvaartindetoekomst.nl) zijn 70 opmerkingen gemaakt die zijn samen te vatten in de volgende 12 onderwerpen (in willekeurige volgorde):

Onderwerp	Verwerking in de wijzigingsprocedure
1. Er is een verdere duiding op enkele termen gewenst, te weten 1) rechtspersoon, 2) ondersteuner en 3) belanghebbenden	<p>Rechtspersonen kunnen verzoeken tot wijzigingen indienen. Dit dient er toe dat een verzoek tot wijziging niet enkel vanwege een individueel belang wordt ingediend.</p> <p>Ondersteuner wordt vervangen door deze te scharen onder belanghebbenden met de duiding dat een belanghebbende ook één of meerdere gemeentes, provincies of het Rijk kan zijn.</p> <p>Een belanghebbende dient zelf door de aanvrager te worden benaderd en in beeld te worden gebracht. Het nagaan van de zorgvuldigheid waarmee de belanghebbenden zijn geïdentificeerd en benaderd en het omgaan met eventuele tegenstrijdige inzichten van belanghebbenden is vervolgens een onderdeel van de door het ministerie uit te voeren beoordeling.</p>
2. Het toepassen van objectieve criteria	<p>Het toepassen van objectieve criteria is het streven. Daarbij kunnen conflicterende aanvragen worden ingediend. Mede om eventuele willekeur te voorkomen wordt dit proces ingericht waarbij het ministerie van IenW, in afstemming met Defensie, uiteindelijk bepaald of een verzoek wordt doorgevoerd of niet. We hebben er echter voor gekozen om dit, vanwege de grote mogelijke variatie in verzoeken, niet op voorhand te objectiveren maar tijdens de behandeling van de verzoeken vast te leggen zodat we consistentie tussen vergelijkbare verzoeken ook over langere tijd kunnen borgen. Omdat de wijzigingsprocedure nieuw is en een nog onbekende impact, omvang en uitwerking kent zal dan ook gestart worden met een pilot fase van 1 jaar waarin wijzigingen volgens de wijzigingsprocedure worden afgehandeld.</p>
3. Een publieksvriendelijke kaart	<p>Het belang van een publieksvriendelijke kaart (ook ten behoeve van handhaving) wordt onderschreven, de gebieden die uit deze wijzigingsprocedure voortkomen zullen ook op een kaart worden weergegeven. Dit heeft verder geen impact op de wijzigingsprocedure beschrijving.</p>
4. Zones van tijdelijke aard	<p>Zones van tijdelijk aard worden op dit moment nog niet voorzien in de regeling zonering onbemande luchtvaartuigen. Hiervoor kunnen, indien van toepassing, de bestaande instrumenten onder de Wet Luchtvaart artikel 5.10/5.11 worden gebruikt (de TGB). Op langere termijn is het wel wenselijk om tijdelijke / ad hoc-zones mogelijk te maken. Nu is echter nog niet bekend hoe dat eruit zal zien.</p>
5. Test en experimenteer (TenE) zones	<p>Voor zonering geldt dat een verruiming van drone operaties in de OPEN categorie via zonering gerealiseerd kan worden én dat beperkingen of verboden via zonering enkel van toepassing zijn op onbemande luchtvaart (en de daarin afgekondigde beperkingen dus niet van toepassing zijn op bemande luchtvaart). Met deze afbakening wordt de meerwaarde van een 'TenE zone' op dit moment niet gezien</p>
6. Handhaving	<p>Het effect van een aanvraag tot wijziging op de handhaving evenals impact daarvan op vluchten van bepaalde overheidsdiensten wordt als specifiek punt meegenomen in de beoordelingsfase.</p>

Onderwerp	Verwerking in de wijzigingsprocedure
7. Samenhang met andere beleidsterreinen	Ten aanzien van de impact van wijzigingsverzoeken op andere beleids-terreinen is het juist de intentie van deze procedure dat er iets bereikt moet worden dat via andere instrumenten niet (of niet voldoende) bereikt kan worden. In het proces is hier rekening mee gehouden bij de onderbouwing van de aanvraag (middels de vragen wat wil je bereiken en waarom zijn bestaande instrumenten daarvoor ontoereikend?).
8. Samenhang met andere luchtruim-wijzigingstrajecten	Er zijn verschillende luchtruimwijzigingsprocedures actief (op basis van Wet Luchtvaart artikel 5.10/5.11) of aanstaande (op basis van de U-Space verordening). Deze wijzigingsprocedure beschrijving is beperkt tot luchtruimwijzigingen op basis van artikel 15 van de EU verordening 2019/947 (en dus alleen van toepassing op onbemande luchtvaartuigen).
9. Het vervolg na een negatief oordeel	Bij een negatief oordeel wordt de aanvrager geïnformeerd onder vermelding van een korte onderbouwing. Tegen dit bericht staat geen bezwaar- en beroep open.
10. Doorlooptijd en indienings-momenten van een aanvraag	Naast de tijd die een inhoudelijke beoordeling vraagt zal ook rekening gehouden moeten worden met doorlooptijden in het juridische vervolg (en publicatie) proces. Omdat dit proces afhankelijk is van de complexiteit van de aanvraag is hier op dit moment geen tijdspad voor opgenomen waaruit duidelijk wordt op welk moment een aanvraag ingediend moet zijn alvorens deze op een bepaalde (vaste) datum in werking kan treden. Wel zijn vaste indieningsmomenten vastgesteld die de effectiviteit van het verwerkingsproces moeten bevorderen.
11. Richtlijnen voor het inzichtelijk maken van alternatieven	Het kan zijn dat de aanvrager zich niet altijd bewust is van bestaande alternatieven ondanks dat ook niet-luchtvaartregelgeving zoals AVG, Wet natuurbescherming en lokale verordeningen dienen te worden betrokken. Het nagaan van de zorgvuldigheid waarmee de alternatieven zijn geïdentificeerd is een onderdeel van de door lenW uit te voeren beoordeling. Vanwege de mogelijk grote variatie in alternatieven is dit niet op voorhand op te sommen. Deze zullen tijdens de behandeling wel worden bijgehouden om, mogelijk op termijn, hier richtlijnen over op te kunnen stellen.
12. Specifieke vragen over de reikwijdte en invulling van de huidige zonering	Dit heeft verder geen impact op de wijzigingsprocedure beschrijving.



Dit is een uitgave van het

**Ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Opmaak: VormVijf Den Haag

Maart 2024