

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR1043/2020-U026

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 5 maart 2020

Betreft Wijziging besluiten in verband met regulering paramotortrikes

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 21 februari 2020 heeft u een wijzigingsvoorstel aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies. Het besluit regelt de wijziging van het besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens en het Besluit luchtvaartuigen 2008. De aanpassing van deze regelgeving is hoofdzakelijk gericht op het vaststellen van regels betreffende brevettering, luchthavengebruik en technische veiligheid voor paramotortrikes.¹ Naast inhoudelijke wijzigingen bevat het voorstel aanpassingen van technische en tekstuele aard.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Bij een paramotortrike wordt de motor modulair of geïntegreerd bevestigd aan het onderstel met wielen en wordt er gestart en geland met behulp van dit drie- of vierwielig onderstel. Er vindt daarmee een zogenaamde rolstart en –landing plaatst. In de begripsbepaling van de paramotortrike wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘eenzitter’ (plaats voor één persoon, met een maximum startgewicht van 300 kg.) en de ‘tweezitter’ (plaats voor twee personen, met een maximum startgewicht van 450 kg).

1. Nut en noodzaak

Het onderhavige voorstel regelt specifieke bepalingen voor het mogen vliegen met de para-motortrike. Op dit moment is de paramotortrike als luchtvaartuig nog niet specifiek gereguleerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. In de huidige praktijk wordt voor de bepalingen ten aanzien van paramotortrikes hoofdzakelijk aangesloten bij de regels die gelden voor het gemotoriseerd schermvliegtuig. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat de huidige regels “niet voldoende zijn toegesneden” op de specifieke kenmerken van de paramotortrike, en dat daarom is besloten een apart regelgevend kader op te stellen voor de paramotortrike. De toelichting maakt echter niet duidelijk op welke aspecten het huidige regelgevende kader (van onder andere gemotoriseerd schermvliegtuig en Micro Light Aeroplane (MLA)) onvoldoende is toegesneden. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of zich in het recente verleden knelpunten hebben voorgedaan bij toezicht en handhaving bij paramotortrikes. Uit signalen van de sector blijkt dat knelpunten c.q. onduidelijkheden in de praktijk worden ervaren ten aanzien van het al dan niet mogen vliegen met een paramotortrike. Zo beschouwen enkele overheden de paramotortrike als een MLA (waarvoor een specifieke opleiding noodzakelijk is), ondanks dat uw ministerie de paramotortrike niet als een MLA beschouwt.

Het college onderkent dat duidelijkheid over (de eisen aan) de paramotortrike van belang is voor een uniforme uitvoeringspraktijk en voor eenduidig toezicht en handhaving ten aanzien van paramotortrikes. De toelichting bij het besluit behoeft volgens ATR daarom aanvulling op dit punt.

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van de voorgenomen regelgeving te verduidelijken en daarbij in te gaan op de ervaren knelpunten in de praktijk waarvoor het onderhavige voorstel een oplossing beoogt te bieden.

2. Minder belastende alternatieven

Het wijzigingsvoorstel neemt de paramotortrike als nieuwe categorie luchtvaartuig op in de regelgeving. Tevens voegt het voorstel de paramotortrike als categorie toe in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens. In dit artikel zijn de type luchtvaartuigen aangewezen waarbij volgens de Wet Luchtvaart (8a.51) Gedeputeerde Staten tijdelijk en uitzonderlijk een ontheffing kunnen verlenen van het verbod om met een luchtvaartuig te mogen opstijgen en landen anders dan van of op een luchthaven. De provincies mogen aan deze ontheffing nadere voorschriften verbinden. Uit deze ontheffing en voorschriften kunnen regeldrukkosten volgen voor vliegers. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het als vlieger (periodiek) moeten aanvragen van een ontheffing en/of (in andere situaties) het moeten beschikken over een verklaring van geen bezwaar van de burgemeester van de gemeente waarin de activiteiten plaatsvinden. Het college merkt op dat de toelichting bij het voorstel niet expliciet in gaat op mogelijk minder belastende alternatieven voor de regulering van de paramotortrike.

Het voorstel sluit voor de regulering van de paramotortrike aan bij de wijze van regulering van vergelijkbare luchtvaartuigen. In 2015 is toegezegd dat de vrijstellingsbepalingen voor luchtvaartuigen na drie jaar worden geëvalueerd. Deze evaluatie is vooralsnog niet uitgevoerd en is nu voor de eerste helft van 2020 voorzien. Hieruit kunnen mogelijk kansen volgen voor een lastenluwere regulering van de paramotortrike.

Het onderhavig voorstel heeft primair tot doel de paramotortrike specifiek te reguleren, zodat duidelijkheid bestaat over dat met paramotortrikes gevlogen mag worden en onder welke voorwaarden. Deze duidelijkheid is voor de uitvoeringspraktijk en voor toezicht en handhaving van groot belang. De evaluatie in 2020 biedt volgens het college wel een kans om gericht na te gaan of de regeldrukeffecten voor het mogen vliegen met een paramotortrike voor de praktijk proportioneel blijken, en in hoeverre een minder belastende uitwerking mogelijk is. Daarbij dienen kosten te worden afgewogen tegen de essentiële eisen die waarborgen dat het vliegen met een paramotortrike veilig plaatsvindt.

2.1 Het college adviseert in de evaluatie van de vrijstellingsregeling in 2020 na te gaan in hoeverre de regulering van de paramotortrike (en de vergelijkbare luchtvaartuigen) lastenlruwer kan worden vormgegeven.

3. Werkbaarheid

Het voorstel wil zoveel mogelijk aansluiten op de huidige praktijk ten einde de nieuwe regelgeving werkbaar en uitvoerbaar te houden. Het college ziet aanleiding voor twee aandachtspunten.

Uitkomst consultatie stakeholders

De voorgenomen wijzigingen zijn reeds lange tijd onderwerp van discussie en afstemming met de sector. Ook over het onderhavig voorstel heeft meermaals overleg plaatsgevonden met onder andere de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL), evenals met het IPO, het OM en de Luchtvaartpolitie. De toelichting bij het besluit geeft niet aan wat de bevindingen tijdens deze consultatie waren. De toelichting maakt zodoende niet duidelijk in hoeverre de uitvoeringspraktijk onderschrijft dat met de voorgenomen wijzigingen de knelpunten worden opgelost.

3.1 Het college adviseert te verduidelijken wat de uitkomst is van de consultatie van stakeholders en in hoeverre uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat met de voorgenomen regelgeving de ervaren knelpunten zullen worden opgelost.

Duidelijkheid vrijstelling brevet

De toelichting bij het besluit geeft aan dat door aanpassing van artikel 11 van het 'Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart' de "*paramotortrike-vliegers worden uitgezonderd van de plicht om te beschikken over een bewijs van bevoegdheid (brevet)*". Hieruit lijkt te volgen dat geen brevet noodzakelijk is om met een paramotortrike te mogen vliegen. Tegelijkertijd merkt de toelichting op dat het wijzigingsvoorstel gericht is op het vaststellen van regels inzake onder andere 'brevettering' voor de paramotortrike. Ook vermeldt de toelichting dat paramotortrike-vliegers wel aan eisen moeten voldoen om aan te tonen dat men voldoende kennis heeft over en bekwaam is om een paramotortrike te bedienen. Deze eisen ten aanzien van inhoudelijke kennis en vaardigheden zijn van belang om veilig vliegen met paramotortrikes te waarborgen. Het voldoen aan deze eisen kan volgens het voorstel onder andere worden aangetoond door het behalen van een paramotorvliegbewijs van de KNVvL. Dit 'paramotorvliegbewijs' wordt door de KNVvL ook wel aangeduid als het 'paramotorvliegbrevet'. De toelichting maakt niet expliciet duidelijk of paramotortrike-vliegers op een andere manier dan via het paramotorvliegbewijs van de KNVvL kunnen voldoen aan de vereisten. Gelet op het voorgaande kan onduidelijkheid ontstaan voor de uitvoeringspraktijk over de wijze waarop men kan aantonen te voldoen aan de eisen om met een paramotortrike te mogen vliegen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken op welke wijze paramotortrike-vliegers kunnen aantonen te beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden om te mogen vliegen met een paramotortrike.²

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf bij het voorstel vermeldt dat *“omdat met het besluit de bestaande situatie wordt gelegaliseerd, er voor wat betreft de administratieve lasten en nalevingskosten feitelijk niets veranderd”*. In de paragraaf worden de opleidings-, examen- en ontheffingskosten vermeld per paramotortrike-vlieger. Het college merkt naar aanleiding van de paragraaf het volgende op:

- De bepalingen over paramotortrikes waren eerder niet specifiek gereguleerd. Conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse was derhalve in het verleden geen sprake van regeldruk. Nu de bepalingen in regelgeving worden vastgesteld, dient een kwantificering van de regeldrukeffecten te zijn opgenomen. In lijn met het voorstel kan worden opgemerkt dat deze effecten voor de praktijk mogelijk niet of nauwelijks merkbaar zullen zijn, aangezien de bepalingen al uitgevoerd worden in de praktijk.
- In de regeldrukparagraaf ontbreekt de omvang van de doelgroep die aan de verplichtingen moet voldoen. Daarbij gaat het om het aantal paramotortrike-vliegers.
- De toelichting maakt duidelijk dat paramotortrike-vliegers kunnen aantonen aan de eisen te voldoen door het behalen van een paramotorvliegbewijs van de KNVvL. In de regeldrukparagraaf ontbreekt de geldigheidsduur c.q. frequentie van aanvragen van een paramotorvliegbewijs. In de huidige situatie is het bewijs van de KNVvL twee jaar geldig. Het bewijs kan vervolgens worden verlengd. De regeldrukparagraaf maakt niet duidelijk in hoeverre kosten/tijd noodzakelijk zijn voor deze verlenging (en van eventueel aanverwante verplichtingen). Ook als een vlieger op een andere manier (dan via het paramotorvliegbewijs van de KNVvL) wil aantonen dat hij voldoet aan de eisen, is de vraag of de vlieger hiervoor periodiek aan verplichtingen moet voldoen met bijbehorende (regeldruk)kosten.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf bij het voorstel aan te vullen en daarbij de hiervoor genoemde aandachtspunten te verwerken.

² In ambtelijk overleg met uw ministerie is reeds aangegeven dat paramotortrike-vliegers ook op een andere wijze dan via het paramotorvliegbewijs van de KNVvL kunnen aantonen te voldoen aan de bekwaamheidsvereisten. Tevens is aangegeven dat het nu voorgeschreven 'bewijs' veel lastenluser is dan het brevet waarvan vrijstelling wordt verleend via het voorstel. Het voorgaande volgt vooralsnog niet uit de toelichting bij het voorstel. Om deze reden adviseert het college deze aspecten te verduidelijken in de Nota van Toelichting bij het voorgenomen besluit.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college:

Het besluit niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid (voor de uitvoeringspraktijk) tot aanpassing en verduidelijking van het regelgevend kader ten aanzien van paramotortrikes. Het dictum volgt uit de toetsing van de conceptversie van het voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader. Het college brengt met het dictum tot uitdrukking dat een aangescherpte onderbouwing en toelichting noodzakelijk is, alvorens onderbouwde besluitvorming over het voorstel mogelijk is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris