



## Interpretatieve/toelichtende nota

# Toepassingsgebied van de regelgeving voor de burgerluchtvaart en bevoegdheden van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer

### I. Doelstelling

Het doel van deze nota is om het toepassingsgebied van de Europese regelgeving<sup>1</sup> voor de veiligheid van de burgerluchtvaart<sup>2</sup> te verduidelijken en met name de toepassing ervan op vluchten die door of uit naam van openbare besturen of andere overheidsinstellingen worden uitgevoerd. De nota is dan ook bedoeld om de eventuele verwarring rond de termen “overheidsvluchten/staatsluchtvaartuigen” weg te nemen, zowel wat betreft de bevoegdheden van het Directoraat-generaal Luchtvaart (hierna “DGLV”) als wat betreft de regels die van toepassing zijn op deze vluchten, die buiten het toepassingsgebied van de regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen.

Met name dankzij de toegankelijkheid en de talrijke mogelijkheden die door de toenemende ontwikkeling van onbemande luchtvaartuigen (hierna “UAS”, gewoonlijk “drones” genoemd) worden geboden, is het aantal vluchten die door of uit naam van openbare besturen of andere overheidsinstellingen worden uitgevoerd de laatste jaren sterk toegenomen. De aankoop- en onderhoudskosten liggen immers veel lager dan die van een ander luchtvaartuig, de opleidingseisen zijn minder streng, ...

Deze vluchten die door of uit naam van openbare besturen of andere overheidsinstellingen worden uitgevoerd, worden soms ten onrechte als “staatsluchtvaartuigen/overheidsvluchten” (“state aircraft/flights”) beschouwd en ontsnappen zo aan de toepassing van de regelgeving voor de burgerluchtvaart. De ontwikkeling van deze vluchten zonder rechtskader en vaak zonder daadwerkelijk toezicht kan een gevaar opleveren zowel voor de veiligheid van de luchtvaart als voor de veiligheid van personen en eigendommen op de grond.

---

<sup>1</sup> 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, artikel 2, §3, eerste lid, onder a)

<sup>2</sup> Voor beveiliging (security) geldt andere regelgeving. Aspecten zoals toegangscontrole van personen en voertuigen en screening van cabine- & ruimbagage van inzittenden worden in deze nota niet behandeld.

## II. Samenvatting

Deze nota heeft uitsluitend betrekking op de luchtvaartuigen die onderworpen zijn aan de Europese regelgeving inzake veiligheid voor de burgerluchtvaart. Vallen dan ook niet binnen het toepassingsgebied van de nota:

- het gebruik door een openbaar bestuur of een andere overheidsinstelling van luchtvaartuigen die uitsluitend aan nationale regelgeving onderworpen zijn (ultralichte motorluchtvaartuigen - ULM's, paramotoren, gyrokopters (autogiro's), historische luchtvaartuigen, ...); en,

- staatsluchtvaartuigen uit een niet-lidstaat van de Europese Unie.

Ter herinnering:

1° **elk luchtvaartuig** dat in een lidstaat van de Europese Unie is geregistreerd, alsook **elke UAS-exploitant** die in een van de lidstaten is geregistreerd, **is onderworpen aan de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart, tenzij ze worden ingezet voor specifieke** (militaire, douane-, politie-, opsporings- en reddings-, brandbestrijdings-, grenscontrole-, kustbewakings- of soortgelijke) **activiteiten of diensten onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat<sup>3</sup> die in het algemeen belang worden verricht door of uit naam van een orgaan waaraan overheidsbevoegdheden zijn verleend.**

In België is het DGLV de bevoegde autoriteit voor de uitvoering en het toezicht op de toepassing van deze regelgeving. Als zodanig heeft het dus de bevoegdheid om te beoordelen of situaties wel of niet onderworpen zijn aan de regelgeving voor de burgerluchtvaart.

2° **de luchtverkeersregels**, met name de verkeersregels voor luchtvaartuigen om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen, die in Verordening (EU) nr. 923/2012<sup>4</sup> (ook "SERA-verordening" genoemd) zijn vastgesteld, **zijn van toepassing op alle vluchten, ongeacht of deze al dan niet onder de burgerlijke regelgeving vallen<sup>5</sup>;**

In België is het DGLV de bevoegde autoriteit voor het verlenen van de ontheffingen waarin de SERA-verordening voorziet.

3° **de openbare besturen of overheidsinstellingen** die activiteiten verrichten die buiten het toepassingsgebied van de regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen, **moeten niettemin regels en procedures opstellen om de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen, en het toezicht en de controle op deze activiteiten verzekeren.**

---

<sup>3</sup> Door openbare besturen of overheidsinstellingen die afhangen van de federale Staat, de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden

<sup>4</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr. 1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010

<sup>5</sup> Met uitzondering van vluchten die worden uitgevoerd volgens regels inzake operationeel luchtverkeer (OAT) die het voorwerp uitmaken van civiel-militaire coördinatie

### III. Algemeen beginsel

Verordening (EU) 2018/1139<sup>6</sup> is de basisverordening inzake veiligheid voor de burgerluchtvaart in de Europese Unie. Het doel ervan is met name *“te allen tijde een uniform en hoog niveau van veiligheid in de burgerluchtvaart te waarborgen door de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsregels en via maatregelen die waarborgen dat alle goederen, personen en organisaties die een rol spelen in burgerluchtvaartactiviteiten in de Unie, voldoen aan die regels”*<sup>7</sup>.

Elk luchtvaartuig dat in een lidstaat van de Europese Unie is geregistreerd of elk UAS waarvan de exploitant in een van de lidstaten is gevestigd, verblijft of een hoofdkantoor heeft, is onderworpen aan de bepalingen van Verordening (EU) 2018/1139 en aan de bepalingen van de uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen die op grond van deze verordening zijn vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het personeel en de organisaties die betrokken zijn bij vluchtuitvoeringen met deze luchtvaartuigen of UAS-vluchtuitvoeringen<sup>8</sup>.

In België is het DGLV, als bevoegde nationale autoriteit voor de burgerluchtvaart, verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de toepassing van deze verordeningen<sup>9</sup>, in samenwerking met het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA)<sup>10</sup>.

Bijgevolg is:

**1° elke vluchtuitvoering met een luchtvaartuig dat in België is geregistreerd of elke UAS-vluchtuitvoering door een in België gevestigde natuurlijke of rechtspersoon, op het Europese grondgebied, onderworpen aan de Europese regelgeving die van toepassing is op de burgerluchtvaart;**

**2° het DGLV bevoegd om te beoordelen of deze regelgeving wel of niet wordt toegepast en om de goede uitvoering ervan te verzekeren.**

---

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> Verordening (EU) 2018/1139, eerste overweging

<sup>8</sup> Verordening (EU) 2018/1139, art. 2, §1 en 2

<sup>9</sup> Hier wordt eraan herinnerd dat de Europese verordeningen rechtstreeks van toepassing zijn in de Belgische rechtsorde, zonder dat er nationale omzettingsmaatregelen moeten worden genomen.

<sup>10</sup> Verordening (EU) 2018/1139, art. 62 e.v.

## **IV. Uitzonderingen en toepasselijke regels**

### **IV.1. Activiteiten die buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen**

Overeenkomstig artikel 2, §3, eerste lid, onder a), van Verordening (EU) 2018/1139 vallen luchtvaartuigen en hun motoren, propellers, onderdelen en niet-geïnstalleerde apparatuur en apparatuur om een luchtvaartuig op afstand te bedienen, buiten het toepassingsgebied, wanneer:

1° ze worden ingezet voor een van de volgende activiteiten:

- a. militaire;
- b. douane-;
- c. politie-;
- d. opsporings- en reddings-;
- e. brandbestrijdings-;
- f. grenscontrole-;
- g. kustbewakings-; of
- h. soortgelijke activiteiten of diensten,

2° onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van een lidstaat; en,

3° die in het algemeen belang worden verricht door of uit naam van een orgaan waaraan overheidsbevoegdheden zijn verleend.

Het personeel en de organisaties die betrokken zijn bij de activiteiten en diensten die door deze luchtvaartuigen worden verricht, vallen ook buiten het toepassingsgebied van de regelgeving voor de burgerluchtvaart. Opleidingseisen voor piloten of eisen met betrekking tot bijvoorbeeld het bezit van een bepaald certificaat door de organisatie die deze activiteiten verricht, of met betrekking tot de organisatie ervan, zijn niet van toepassing.

Indien aan de drie bovengenoemde voorwaarden is voldaan (activiteit die buiten het toepassingsgebied valt, toezicht en verantwoordelijkheid van een lidstaat, in het algemeen belang verricht door of uit naam van een orgaan waaraan overheidsbevoegdheden zijn verleend), is de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart (Verordening (EU) 2018/1139 en de op basis daarvan vastgestelde uitvoerings- of gedelegeerde handelingen) niet van toepassing.

Bijgevolg is het DGLV niet bevoegd om deze activiteiten te controleren en kan het niet verantwoordelijk worden gesteld indien de verrichte activiteiten van dien aard zijn dat ze de veiligheid van de luchtvaart in gevaar brengen of in gevaar hebben gebracht.

### **IV.2. Toepasselijke regels wat betreft de activiteiten die buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen**

#### ***IV.2.1. Algemene verplichting om de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen***

Het feit dat de onder punt IV.1. vermelde activiteiten en diensten buiten het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 vallen, betekent niet dat deze activiteiten zonder enige regel of zonder enige aansprakelijkheid kunnen worden verricht.

Artikel 2, §3, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/1139 bepaalt immers dat de lidstaten erop moeten toezien dat *“de veiligheidsdoelstellingen van deze verordening terdege in acht worden genomen”* bij het verrichten van deze activiteiten en diensten. *“De lidstaten zien er ook op toe dat deze luchtvaartuigen in voorkomend geval op veilige wijze worden gescheiden van andere luchtvaartuigen.”* Overeenkomstig deze bepalingen heeft de Belgische Staat dus een algemene verplichting om de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen.

In de praktijk zal elk openbaar bestuur dat of elke overheidsinstelling die met een luchtvaartuig activiteiten verricht die buiten het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 vallen, regels en procedures moeten opstellen om de veiligheid van de vluchtuitvoeringen en meer in het algemeen de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen.

Er zullen door dat openbaar bestuur of die instelling ook procedures moeten worden voorzien om de naleving van die regels en procedures te waarborgen en zo een doeltreffend toezicht en een doeltreffende controle op de verrichte activiteiten te waarborgen.

#### *IV.2.2. Verplichting om de luchtverkeersregels na te leven*

Verordening (EU) nr. 923/2012 is van toepassing op alle luchtruimgebruikers en luchtvaartuigen die actief zijn als algemeen luchtverkeer (GAT – General Air Traffic)<sup>11</sup>, ongeacht of de verrichte activiteiten binnen het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 vallen.

Elk openbaar bestuur dat of elke overheidsinstelling die met een luchtvaartuig activiteiten verricht waarbij één van de activiteiten buiten het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 valt, zal, met uitzondering van vluchten die uitdrukkelijk volgens de regels van het operationeel luchtverkeer (OAT – Operational Air Traffic) worden uitgevoerd, dan ook moeten voldoen aan de luchtverkeersregels en de operationele procedures zoals vastgesteld in het kader van Verordening (EU) nr. 923/2012.

Het DGLV herinnert er evenwel aan dat het bevoegd is om ontheffingen van de luchtverkeersregels te verlenen. Eén van de ontheffingen die kan worden toegestaan, is die welke is bedoeld in artikel 4 van Verordening (EU) nr. 923/2012 en betrekking heeft op de in het eerste lid bedoelde activiteiten van openbaar belang, zoals politie- en douaneopdrachten, verkeersbewaking en medische hulpvluchten.

---

<sup>11</sup> Verordening (EU) nr. 923/2012, art. 1, §2 – Met uitzondering van vluchten met model- of speelgoedvliegtuigen

## **V. Procedures die door het DGLV worden aanbevolen aan openbare besturen en overheidsinstellingen die activiteiten en diensten met een luchtvaartuig willen verrichten**

### **V.1. Activiteiten die buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen**

#### ***V.1.1. Beoordelingsbevoegdheid van het DGLV***

Als autoriteit, bevoegd krachtens Verordening (EU) 2018/1139, is het DGLV bevoegd om:

1° te beoordelen of de beoogde activiteiten of diensten al dan niet binnen het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 vallen;

2° in voorkomend geval de nodige maatregelen te nemen, met inbegrip van de stopzetting van de activiteiten, indien het van oordeel is dat deze activiteiten of diensten onderworpen zijn aan de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart.

Voor de beoordeling van de verschillende voorwaarden van artikel 2, §3, eerste lid, onder a), van Verordening (EU) 2018/1139 moeten de beoogde activiteiten en het verloop ervan per geval worden bestudeerd. Het is dan ook onmogelijk om in het kader van deze circulaire deze voorwaarden nader uit te werken.

Niettemin wenst het DGLV te verduidelijken dat het, om te kunnen beoordelen of de beoogde activiteiten of diensten daadwerkelijk buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen, de bepalingen van artikel 2, §3, eerste lid, onder a), van Verordening (EU) 2018/1139 strikt wil interpreteren.

Het DGLV is immers van mening dat de voor burgerluchtvaartuigen vastgestelde regels van dien aard zijn dat ze een adequaat niveau van luchtvaartveiligheid waarborgen. Bij gebrek aan de mogelijkheid om dergelijke veiligheids garanties te kunnen bieden, moeten de vluchtuitvoeringen met staatsluchtvaartuigen (overheidsvluchten) dan ook worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van overheidsactiviteiten en waarvoor de civiele regels niet geschikt zijn.

De uitlegging van de derde voorwaarde in verband met het openbaar belang en de uitoefening van overheidsbevoegdheden zal worden gebaseerd op de bepalingen en de rechtspraak van de Raad van State ter zake.

#### ***V.1.2. Voorafgaand contact met het DGLV wordt ten zeerste aanbevolen***

Het DGLV beveelt openbare besturen en overheidsinstellingen die activiteiten en diensten met luchtvaartuigen willen verrichten, aan om vooraf contact op te nemen met zijn operationele diensten die bevoegd zijn voor de soort activiteit die wordt beoogd, en deze diensten te raadplegen om te bepalen of dergelijke activiteiten en diensten daadwerkelijk kunnen worden beschouwd als zijnde buiten het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139.

Het DGLV zal eisen dat er een dossier wordt ingediend met alle nodige bewijzen en toelichtingen die het in staat stellen om de drie hierboven vermelde cumulatieve voorwaarden te beoordelen.

Er wordt ook aan herinnerd dat elk openbaar bestuur dat of elke overheidsinstelling die met een luchtvaartuig een van de activiteiten verricht die buiten het toepassingsgebied van Verordening (EU)

2018/1139 vallen, regels en procedures moet opstellen om de veiligheid van de vluchtuitvoeringen en meer in het algemeen de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen.

Het DGLV beveelt hun dan ook nogmaals aan om contact op te nemen met het DGLV alvorens regels op te stellen voor de activiteiten met deze luchtvaartuigen, met name indien deze voorzien in de mogelijkheid om deze activiteiten in het gecontroleerde luchtruim te verrichten.

Het DGLV herinnert er ook aan dat het, om de veiligheid van de beoogde vluchtuitvoeringen en meer in het algemeen de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen, absoluut noodzakelijk is dat deze openbare besturen en overheidsinstellingen door middel van duidelijke procedures zorgen voor het toezicht en de controle op de verrichte activiteiten.

Om de opstelling van deze regels en procedures te vergemakkelijken, verzoekt het DGLV de openbare besturen en overheidsinstellingen de mogelijkheid te onderzoeken om de bepalingen van artikel 2, §6, van Verordening (EU) 2018/1139 ten uitvoer te leggen. (zogenaamde opt-in procedure)

Hierdoor kunnen immers alle of een deel van de activiteiten die normaal gesproken buiten het toepassingsgebied vallen, worden onderworpen aan bepaalde bepalingen van de Europese regelgeving inzake luchtwaardigheid en milieu, bemanning (met name piloten), vluchtuitvoeringen of UAS-vluchtuitvoeringen, indien zij van mening zijn dat deze, rekening houdend met de beoogde activiteiten, doeltreffend kunnen worden toegepast.

Indien een dergelijke keuze wordt gemaakt, zullen de activiteiten voor het gekozen gebied worden geregeld door de bepalingen van Verordening (EU) 2018/1139 en de toepasselijke uitvoerings- en gedelegeerde handelingen.

## V.2. Activiteiten die binnen het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen

Indien de beoogde activiteiten of diensten niet voldoen aan de drie cumulatieve voorwaarden onder punt IV.1 van deze circulaire, zijn de openbare besturen of overheidsinstellingen die met een luchtvaartuig vluchtuitvoeringen willen verrichten, verplicht zich te houden aan de burgerluchtvaartbepalingen die van toepassing zijn op de activiteiten met dat luchtvaartuig.

Zo moet bijvoorbeeld elke UAS-vluchtuitvoering die wordt verricht door of uit naam van een openbaar bestuur of een andere overheidsinstelling die binnen het toepassingsgebied van Europese regelgeving valt, voldoen aan de bepalingen van Verordening (EU) 2019/947<sup>12</sup>. De piloot op afstand moet bewijzen dat hij over de nodige vaardigheden beschikt om de beoogde vluchtuitvoering te verrichten, en de exploitant moet worden geregistreerd en de nodige certificaten verkrijgen voor de verrichting van zijn vluchtuitvoering.

Voor meer informatie over de verschillende toepasselijke vereisten kunt u de [website van het DGLV](#) raadplegen en/of contact opnemen met de bevoegde dienst van het DGLV.

---

<sup>12</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen

## VI. Informatie en contact

Om het toezicht op de vluchtuitvoeringen te vergemakkelijken, is het DGLV ook van plan op zijn [website](#) de lijst van **openbare besturen of overheidsinstellingen** te publiceren waarvoor het DGLV heeft geconcludeerd dat de beoogde activiteiten of diensten buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen.

Afhankelijk van de aard van de beoogde activiteiten kunnen deze besturen of instellingen contact opnemen met de ter zake bevoegde dienst van het DGLV:

- Voor vragen in verband met de vaststelling van het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2018/1139 kunt u contact opnemen met de diensten van de directeur-generaal van het DGLV op het volgende adres: [dg.bcaa@mobilit.fgov.be](mailto:dg.bcaa@mobilit.fgov.be). Hetzelfde geldt voor elke vraag in verband met de mogelijke toepassing, op vrijwillige basis, van alle of een deel van de Europese bepalingen die van toepassing zijn op de voorgestelde vluchtuitvoeringen die normaal gesproken buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart vallen ("opt-in").
- Voor vragen over een eventuele ontheffing van de luchtverkeersregels, kunt u contact opnemen met de dienst Luchthavens van het DGLV op het volgende adres: [BCAA.Airports@mobilit.fgov.be](mailto:BCAA.Airports@mobilit.fgov.be)
- Voor vragen over de uitvoering van Verordening (EU) 2019/947 kunt u contact opnemen met de cel Drones van het DGLV op het volgende adres: [rpas.ops@mobilit.fgov.be](mailto:rpas.ops@mobilit.fgov.be)

**Commerciële bedrijven** die uit naam van een openbaar bestuur of overheidsinstelling dergelijke vluchtuitvoeringen wensen uit te voeren, dienen zich te richten tot dit orgaan.

Eugeen Van Craeyvelt

Directeur-generaal a.i.