

Pilotvoorstel TUG-ontheffingen voor onbemande luchtvaartuigen

Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart

Januari 2026



Figuur 1 Tijdelijke landingsplaats (gegenereerd met AI)

0. Samenvatting

De huidige provinciale regels voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) sluiten niet goed aan op de inzet van drones, waardoor innovatie stagneert. De Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL) stelt een pilot van 2 jaar voor om generieke TUG-ontheffingen mogelijk te maken voor onbemande luchtvaartuigen. De pilot biedt ruimte voor innovatie binnen acceptabele kaders voor een gezonde leefomgeving en vormt input voor provinciale en landelijke regelgeving.

Belangrijkste voorwaarden:

- Elektrische, verticaal opstijgende Remotely piloted Aircraft (25–150 kg)
- Maximaal 12 dagen per terrein per jaar
- Geen limiet op het aantal vluchten per dag
- Alleen op werkdagen en zaterdag (07:00–19:00 uur)

Doel:

Praktijkervaring opdoen en beleidsregels toekomstbestendig maken.

Tijdspad:

- Start: Q1 2026
- Tussenrapportage: Q4 2026
- Eindrapportage: Q4 2027
- Beleidsaanpassing: vanaf 2028

Inhoudsopgave

0. Samenvatting.....	1
1. Inleiding	3
2. Kaders en achtergrond	3
2.1 Wettelijk kader	3
2.2 Provinciale beleidsregels	4
2.3 Landelijke ontwikkelingen	5
3. Pilot.....	5
3.1 Randvoorwaarden	6
3.2 Opzet	6
3.3 Beoogd resultaat	7
3.4 Evaluatie	7
3.5 Rapportage en tijdspad	8

1. Inleiding

De ontwikkeling van op afstand bestuurbare luchtvaartuigen, vaak drones genoemd, gaat snel. Er zijn steeds meer initiatieven om deze luchtvaartuigen in te zetten als werktuig in sectoren zoals de bouw en landbouw. Zo kunnen op afstand bestuurbare luchtvaartsystemen (hierna: RPA's) in de toekomst bijvoorbeeld kranen, tractoren, ladders, liften en helikopters vervangen.



Figuur 2: RPA die kassen krijt (gegenereerd met AI)

De provincies willen gezamenlijk ervaring opdoen met het toestaan van dit soort toepassingen, om te komen tot beleid dat beter aansluit bij de praktijk. De Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (hierna: ICL) stelt daarom voor om een pilot te starten om operationele en beleidsmatige inzichten te verkrijgen.

In de praktijk blijkt dat de bestaande beleidsregels voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen als luchthaven niet goed aansluiten bij het gebruik van onbemande luchtvaartuigen. Deze regels zijn vooral gericht op helikopters en daardoor niet altijd geschikt om ontheffingen voor RPA's af te geven. Dit leidt tot knelpunten, zoals:

- Het maximum van twee keer opstijgen en twee keer landen per dag bij generieke ontheffingen;
- De wettelijke behandeltermijn van vier weken voor een aanvraag van een locatiegebonden ontheffing.

RPA-Operators geven aan dat zij door deze beperkingen kansen missen en dat innovatie stagneert. Met deze pilot willen de provincies ruimte creëren voor innovatie en tegelijkertijd praktijkervaring opdoen om beleid toekomstbestendig te maken.

2. Kaders en achtergrond

2.1 Wettelijk kader

TUG

In Nederland is het starten en landen van luchtvaartuigen buiten een luchthaven niet toegestaan, tenzij hiervoor een ontheffing wordt verleend. Dit verbod is vastgelegd in de Wet luchtvaart. Het

college van Gedeputeerde Staten kan voor een terrein een ontheffing verlenen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (hierna: TUG-ontheffing) van het verbod buiten een aangewezen luchthaven op te stijgen en landen.

De wet bepaalt niet wanneer sprake is van ‘tijdelijk en uitzonderlijk gebruik’; dit is door elke provincie zelf ingevuld in de eigen beleidsregels. Deze beleidsregels geven duidelijkheid over de voorwaarden en criteria voor activiteiten die met een TUG-ontheffing kunnen worden toegestaan.

RPA

Remotely piloted aircraft zijn onbemande luchtvaartuigen die op afstand worden bestuurd door een piloot en waarvoor een TUG-ontheffing kan worden verleend ([artikel 21 Besluit Burgerluchthavens](#)). Het gebruik van deze term zorgt voor juridische duidelijkheid en sluit aan bij bestaande wet- en regelgeving.

Synoniemen en gangbare termen:

- Drone – veelgebruikte populaire term, maar niet juridisch scherp.
- Onbemand luchtvaartuig – brede term, omvat ook autonome systemen.
- UAS (Unmanned Aircraft System) – internationale term, vaak gebruikt in EU-regelgeving.

Gewichtsgrenzen

Een RPA mag inclusief lading niet zwaarder zijn dan 150 kilogram. Dit volgt uit Europese regelgeving. Onbemande luchtvaartuigen zwaarder dan 150 kg vallen onder de regels voor bemande luchtvaart en mogen alleen vanaf een aangewezen luchthaven opereren of hebben een aparte ontheffing nodig van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Wanneer een RPA lichter dan 25 kg is, is deze vrijgesteld van het verbod om te starten en landen buiten een aangewezen luchthaven.

2.2 Provinciale beleidsregels

Er is in de Wet luchtvaart niet bepaald wat “tijdelijke en uitzonderlijk” inhoudt. De provincies hebben in 2010 samen afgesproken dat het gebruik van een terrein als ‘tijdelijk en uitzonderlijk’ wordt beschouwd als het terrein niet meer dan 12 dagen per jaar wordt gebruikt. Dit maximum van 12 dagen is gekozen, omdat het past bij de omschrijving van incidenteel gebruik in de Handreiking industriewaaier en vergunningverlening. Alle provincies hebben deze afspraak verwerkt in hun beleidsregels voor TUG-ontheffingen. In die regels is ook vastgelegd dat terreinen die minder dan 1.000 meter van elkaar liggen, samen als één terrein worden gezien. Alleen het aantal gebruiksdagen per jaar op een terrein is doorslaggevend bij het bepalen of er sprake is van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

Binnen alle provincies zijn er in de praktijk ten minste twee soorten TUG-ontheffingen mogelijk:

- Een locatiegebonden ontheffing voor alle in artikel 21 Besluit burgerluchthavens genoemde luchtvaartuigen. Hierbij zijn de gebruiksdag(en) en het aantal vluchten per dag vooraf bekend en vastgelegd.
- Een generieke ontheffing (in een aantal provincies alleen voor helikopters). De locatie van het terrein en de gebruiksdatum hoeven bij deze ontheffing niet vooraf bekend te zijn, maar moeten wel minimaal 24 uur van tevoren worden gemeld.

De meeste provincies staan bij een generieke ontheffing maar twee starts en landingen per dag per terrein toe. Deze ontheffingen worden dan ook vooral gebruikt voor het vervoer (ophalen en terugbrengen v.v.) van personen of goederen. Voor RPA's vormt de huidige beperking van maximaal

twee vluchten per dag een knelpunt. Zij hebben namelijk meer starts en landingen nodig, omdat hun accu's een korte gebruiksduur hebben. Hierdoor moeten zij meerdere keren per dag opladen en opnieuw opstijgen om hun werkzaamheden uit te voeren. RPA's die worden gebruikt voor het tillen van goederen (bv op een bouwplaats) zullen ook vaker per dag starten en landen. Het voorstel is daarom om gedurende een pilotperiode generieke TUG-ontheffingen mogelijk te maken voor verticaal opstijgende en landende en elektrisch aangedreven RPA's, met meer vluchten per dag.



Figuur 3 RPA op bouwplaats (gegenereerd met AI)

De meeste provincies hebben in hun beleidsregels vastgelegd dat zij gemotiveerd kunnen afwijken van hun eigen beleid als daar aanleiding toe is. In bijzondere gevallen, waarin strikt vasthouden aan de beleidsregels tot onevenredige gevolgen leidt, kunnen provincies maatwerk bieden. Dit is in lijn met [artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht](#). Dit artikel maakt het mogelijk gemotiveerd af te wijken van beleidsregels. Hierdoor kunnen provincies flexibel inspelen op bijzondere omstandigheden en

innovatieve ontwikkelingen. Het groeiende gebruik van RPA's en de specifieke eigenschappen van de inzet hiervan maken het wenselijk om gedurende een pilotperiode van de beleidsregels af te wijken. Het blijft daarbij mogelijk om in ontheffingen aanvullende bepalingen op te nemen, als dat voor specifieke situaties nodig of gewenst wordt geacht.

2.3 Landelijke ontwikkelingen

De onbemande luchtvaart is een sector die volop in de beweging is. Dit komt door de vele nieuwe toepassingen en initiatieven uit de branche. Het Rijk erkent dat de ontwikkelingen vragen om aanpassing van de wetgeving. Vanuit de Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL) is er regelmatig overleg met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over benodigde wetsaanpassingen. Het ministerie heeft momenteel nog geen definitief beeld van de ontwikkelingen rond het gebruik van onbemande luchtvaart en de toekomstige Europese regelgeving. Een landelijke aanpassing van de regels laat daarom nog op zich wachten. Er is op korte termijn geen verandering in de landelijke regelgeving te verwachten. Dit is de aanleiding om via pilots alvast ervaring op te doen en waar mogelijk flexibel om te gaan met het provinciale beleid en ervaring op te doen met deze nieuwe technologie.

3. Pilot

Met deze pilot creëren we ruimte voor innovatie en verkrijgen we gegevens over operationeel gebruik, overlast en knelpunten. De opgedane inzichten vormen een onderbouwde basis voor het (eventueel) aanpassen van provinciale beleidsregels, zodat deze beter aansluiten op de praktijk en technologische ontwikkelingen. Hiermee waarborgen we zowel innovatiekracht als aandacht voor leefomgeving.

3.1 Randvoorwaarden

De pilot richt zich op het Remotely Piloted Aircraft (RPA's), zoals gedefinieerd in artikel [21 van het Besluit Burgerluchthavens](#). Binnen deze pilot beperken we ons tot elektrische, verticaal opstijgende RPA's. Deze keuze is gemaakt om ervaring op te doen met een categorie drones die veel wordt ingezet voor inspecties, bouwprojecten en logistieke toepassingen. Autonome systemen (dus zonder piloot) vallen niet onder deze pilot.

3.2 Opzet

Gezien de geconstateerde knelpunten en het brede draagvlak onder provincies en brancheorganisaties volgt voor alle provincies de volgende generieke aanpak:

- Voor een afgesproken pilotperiode van 2 jaar generieke ontheffingen voor elektrische, verticaal opstijgende en landende RPA's van 25 tot 150 kg mogelijk maken, zonder limiet op het aantal vluchten per dag.
- Een TUG-ontheffing wordt voor maximaal één jaar verleend.
- In stand houden van het maximaal 12 dagen-per-terrein-per-jaar criterium ('tijdelijk en uitzonderlijk gebruik').
- Enkel toestaan op werkdagen en zaterdagen tussen 07:00 en 19:00 uur.
- De beoordeling of een aanvraag past binnen de definities, categorieën en voorwaarden zoals bedoeld in deze pilot ligt uitsluitend bij de betreffende provincie.
- Op basis van een belangenafweging kan bij een aanvraag voor TUG-ontheffing van de kaders van deze pilot worden afgeweken.
- Per aanvraag nog steeds maatwerk mogelijk maken via locatiegebonden ontheffingen, als de situatie hierom vraagt.
- Evaluatie aan de hand van ontvangen klachten, feedback uit de praktijk en signalen van operators.
- Burgemeesters van alle gemeenten worden in het belang van openbare orde en veiligheid in de gelegenheid gesteld te reageren op de aanpak.



3.3 Beoogd resultaat

Op basis van praktijkgegevens kunnen de provincies weloverwogen een besluit nemen over mogelijke aanpassing van hun beleidsregels TUG, zodat innovatie mogelijk wordt gemaakt binnen acceptabele kaders voor leefbaarheid.

Meer concreet betekent dit dat aan het einde van de pilot:

- Inzicht is verkregen in het aantal vluchten, de operationele inzet, het doel van de vlucht, de werkbaarheid en de specifieke knelpunten die operators in de praktijk tegenkomen.
- De effecten op leefomgeving, geluid en mogelijke overlast zijn in beeld gebracht.
- De verzamelde data en ervaringen een onderbouwde basis bieden voor het eventueel aanpassen van de provinciale TUG-beleidsregels.
- Is aangetoond of verruiming van het aantal vluchten per dag mogelijk is zonder dat dit tot onaanvaardbare hinder leidt.
- De pilot input geeft voor aanpassing van landelijke regelgeving
- Bijdraagt aan een professionalisering van RPA's bij maatschappelijk relevante toepassingen.

3.4 Evaluatie

De Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL) verzamelt en bundelt alle bevindingen uit de pilot. Op basis hiervan stelt zij een voorstel op voor aanpassing van de provinciale beleidsregels voor TUG-ontheffingen gericht op het gebruik voor RPA's. De evaluatie richt zich op zowel operationele als beleidsmatige aspecten, met aandacht voor leefomgeving en uitvoerbaarheid. Evaluatiepunten waar in ieder geval aandacht voor zal zijn:

- Locatieprofielen: verschil in hinderbeleving tussen industrieterreinen, bouwlocaties, glastuinbouw, en stedelijke locaties.
- Capaciteit & frequentie: effect van geen limiet voor het aantal vluchten per dag op hinderbeleving en ontvangen klachten.
- Alternatieven & substitutie: mate waarin RPA's risicovolle of hinderlijke alternatieven (kranen, hoogwerkers, helikoptervluchten) vervangen.
- Datakwaliteit & melddiscipline: volledigheid en betrouwbaarheid van operatorrapportages.
- Handhaafbaarheid: uitvoerbaarheid van toezicht.



Figuur 4 - RPA hijst zonnepaneel (gegenereerd met AI)

3.5 Rapportage en tijdspad

De ICL brengt na een tussentijdse rapportage na 12 maanden met adviezen over eventuele bijsturing van randvoorwaarden van de pilot. Na afloop van de pilot stelt zij een eindrapport op. In dit eindrapport is een voorstel voor eventuele aanpassing van provinciale beleidsregels.

