

Status	Datum vergadering Gedeputeerde Staten	Eindtermijn
Openbaar	14 april 2026	n.v.t.

Onderwerp

Pilot TUG-ontheffingen voor onbemande luchtvaartuigen

Advies

1. In te stemmen met deelname aan de pilot TUG-ontheffingen voor onbemande luchtvaartuigen als beschreven in het voorstel van de Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL) van januari 2026.

2. Te bepalen dat hiertoe vanaf 1 juli 2026 gedurende een periode van twee jaar, in afwijking van artikel 20 van de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019 (kortweg: "beleidsregel LEO"), ook voor elektrisch aangedreven, verticaal opstijgende en landende RPA's (remotely piloted aircraft) met een totale massa van meer dan 25 kilogram maar niet meer dan 150 kilogram generieke TUG-ontheffingen kunnen worden verleend.

3. Te bepalen dat voor de onder 2 van dit besluit bedoelde TUG-ontheffingen, in afwijking van de artikelen 22 en 28 van de beleidsregel LEO maar onverminderd de overige bepalingen in paragraaf 2.3 en relevante wet- en regelgeving, de volgende beperkingen gelden voor het gebruik:

- Geen limiet op het aantal starts en landingen per dag en per kalenderjaar per terrein.
- Maximaal 12 dagen per terrein per kalenderjaar.
- Niet op zondagen en algemeen erkende feestdagen.
- Niet vóór 7.00 uur en niet na 19.00 uur.

4. Vast te stellen de publiekssamenvatting over deelname aan de pilot TUG-ontheffingen voor onbemande luchtvaartuigen.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

- 2026 Pilotvoorstel TUG voor RPA

1 Toelichting voor het College

De Wet luchtvaart bevat een algemeen verbod om met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen buiten een luchthaven. Bepaalde categorieën luchtvaartuigen zijn bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd van dit verbod. Denk hierbij aan bijvoorbeeld helikopters die worden ingezet door hulpdiensten bij de uitoefening van hun taken, ballonnen voor bemande vluchten, en drones*) tot 25 kg. Voor een aantal andere categorieën luchtvaartuigen zijn gedeputeerde staten bevoegd om voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) van een terrein een ontheffing van het verbod te verlenen ([Artikel 8a.51 Wet luchtvaart](#)). Dit geldt bijvoorbeeld voor helikopters die niet reeds zijn uitgezonderd van het verbod, micro light aeroplanes, en drones van 25 tot 150 kg. De provincies hebben de criteria op grond waarvan een TUG-ontheffing verleend kan worden, en de daaraan te verbinden beperkingen en voorwaarden vastgelegd in beleidsregels.

De ontwikkelingen in de onbemande luchtvaart gaan razendsnel. Drones kunnen niet alleen steeds meer bestaande taken beter, goedkoper, veiliger en milieuvriendelijker uitvoeren. Er dienen zich ook steeds meer geheel nieuwe toepassingen aan. Echter de beleidsregels van de provincies voor het verlenen van de (voor drones tussen 25 en 150 kg) benodigde TUG-ontheffingen blijken hier nog niet op toegesneden. Zo is bijvoorbeeld het totaal aantal op een locatie toegestane starts en landingen beperkt, terwijl een elektrische drone regelmatig even moet landen om batterijen te wisselen. Ook wordt een flexibele inzet belemmerd, doordat de locatie (gezien de verplichte beslistermijn van vier weken) relatief lang van tevoren bekend moet zijn.

De provincie heeft de afgelopen jaren meerdere aanvragen voor TUG-ontheffingen voor drones ontvangen die niet passen binnen de [Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019](#) (kortweg: “beleidsregel LEO”). In een enkel geval kon onder gebruikmaking van [artikel 32](#), dat onder bepaalde voorwaarden toestaat om dringende of gewichtige redenen af te wijken van de beleidsregel, toch een ontheffing worden verleend, zoals voor het krijten van kassen. Maar voor bredere en structurele toepassing is dit artikel niet geschikt en het gebruik ervan ook niet wenselijk.

Mede omdat alle provincies tegen dergelijke problemen aanlopen, heeft de Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL), waarin de luchtvaartspecialisten van provincies en omgevingsdiensten samenwerken, in maart 2025 de werkgroep Onbemande Luchtvaart ingesteld. Vanwege het belang en de urgentie van de problematiek en de voordelen van een gezamenlijke aanpak heeft een lid van het team Luchtvaart van de provincie zitting genomen in de werkgroep.

In januari 2026 is de werkgroep bevallen van een voorstel voor een **pilot** van twee jaar om **generieke TUG-ontheffingen** mogelijk te maken voor drones (zie bijlage 1). Dit zijn TUG-ontheffingen voor het landen op of opstijgen van **terreinen die in de ontheffing niet zijn gespecificeerd**. Momenteel bestaat dit type ontheffing alleen voor helikopters.

*) Het formele in de wet- en regelgeving gebruikte begrip is “RPA”: *op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig*. Voor het gemak wordt in dit voorstel en bijlage(n) ook de in het dagelijks verkeer meer gangbare term “drone” gebruikt.

Belangrijkste voorwaarden voor ontheffingen die onder de pilot vallen:

- **Alleen elektrisch aangedreven, verticaal opstijgende drones (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)**

De pilot biedt ruimte voor innovatie binnen acceptabele kaders voor een gezonde leefomgeving. De met de pilot opgedane kennis en ervaring vormt input voor aanpassing van provinciale en landelijke regelgeving aan de nieuwe mogelijkheden die de inzet van drones bieden.

De pilot sluit goed aan bij motie 1791, waarin PS onder meer verzoeken om “een kader te ontwikkelen voor verantwoord dronegebruik, waarin innovatie hand in hand gaat met strenge naleving van veiligheids- en privacyregels.” Ook sluit de pilot goed aan bij het eerder door GS naar aanleiding van de evaluatie van de beleidsregel LEO in een [brief \(PZH-2021-766580069\)](#) aan PS uitgesproken voornemen om te komen tot meer harmonisering van TUG-beleid en procedures tussen provincies. Dat de provincies in deze pilot gezamenlijk optrekken, vergroot immers de kans dat de beleidsregels uiteindelijk ook op gelijke wijze worden aangepast.

Gezien het grote maatschappelijke belang van het op een verantwoorde wijze faciliteren van de inzet van drones wordt geadviseerd om deel te nemen aan deze pilot.

NB. In paragraaf 2.2 van het pilotvoorstel van de ICL staat: “... 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. ...” De provincie Zuid-Holland heeft dit in de Beleidsregel LEO op een andere manier ingevuld, namelijk door artikel 23 over cumulatie van negatieve effecten op te nemen en niet door deze terreinen als één terrein te beschouwen.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

Voor zover deelname aan de pilot betekent dat bij het verlenen van TUG-ontheffingen wordt afgeweken van de beleidsregel LEO, ligt de juridische basis in [artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht](#). In elke in het kader van de pilot te verlenen TUG-ontheffing zal de verwijzing naar dit artikel worden opgenomen. Artikel 4:84 Awb (de inherente afwijkingsbevoegdheid) bepaalt dat een bestuursorgaan overeenkomstig zijn beleidsregel handelt, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. In het kader van deze pilot wordt gemotiveerd geoordeeld dat de snelle technologische ontwikkelingen binnen de onbemande luchtvaart en de beperkingen van het huidige beleidskader bijzondere omstandigheden vormen die tijdelijke afwijking rechtvaardigen.

Hoewel binnen de pilot geen limiet wordt gesteld aan het aantal starts en landingen per dag, blijft het gebruik van een terrein begrensd tot maximaal 12 dagen per kalenderjaar. Daarmee blijft het gebruik incidenteel van aard en wordt geen structurele luchthavenfunctie gecreëerd. Het criterium 'tijdelijk en uitzonderlijk gebruik' (Artikel 8a.51 Wet luchtvaart) wordt daarmee niet overschreden.

De pilot heeft een tijdelijk en afgebakend karakter en ziet uitsluitend op de in dit besluit omschreven categorie RPA's. Buiten deze categorie en na afloop van de pilot geldt onverkort het reguliere beleidskader. Hiermee wordt precedentwerking voorkomen.

2 Voorafgaande besluitvorming

n.v.t.

3 Proces

Vóór het verlenen van een TUG-ontheffing moeten gedeputeerde staten over de aanvraag overleg hebben gevoerd met de burgemeester van de gemeente waarin het betreffende terrein ligt ([Artikel 35 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen](#)). Daarbij moet de burgemeester in de gelegenheid zijn gesteld om aan gedeputeerde staten kenbaar te maken of er vanuit openbare orde perspectief bedenkingen bestaan tegen verlening van de ontheffing. Dit kan reden zijn om de ontheffing niet te verlenen. Een dergelijke weigering kan alleen betrekking hebben op aspecten van openbare orde. Daaronder vallen geen reguliere vormen van overlast, zoals geluidhinder. Bij PZH is de verlening van TUG-ontheffingen gemandateerd aan DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR voert dan ook het genoemde overleg met de burgemeesters. Voor ontheffingen in het kader van de pilot zal dit overleg op zelfde wijze worden ingericht als nu reeds het geval is voor generieke TUG-ontheffingen voor helikopters.

In de pilot wordt samengewerkt met andere provincies. De ICL verzamelt en bundelt alle bevindingen en stelt zowel de tussenrapportage (met adviezen over eventuele bijsturing van randvoorwaarden van de pilot) als de eindrapportage (met een voorstel voor eventuele aanpassing van provinciale beleidsregels) op. Bij een eventuele wijziging van de beleidsregel LEO zullen PS overeenkomstig het in motie 1791 uitgesproken verzoek actief betrokken worden.

4 Participatie en rolneming

Verwachting is dat de pilot input levert voor de actualisatie van het beleid. Uitgebreide participatie is daarmee nu niet aan de orde en beperkt tot informeren. De pilot wordt geëvalueerd aan de hand van ontvangen klachten, feedback uit de praktijk en signalen van operators.

5 Communicatiestrategie

De besluitvorming door provincies over deelname aan de pilot loopt niet synchroon. Voorgesteld wordt om in ieder geval zolang deze besluitvorming bij andere provincies nog loopt, geen extra communicatieactiviteiten te ontplooiën anders dan de openbaarmaking van dit besluit.