



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De invloed van het Europese en internationale recht op de evolutie van de hobbyluchtvaart

Sus Dierckx

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechtsbedeling

Confidentieel

PROMOTOR :

dr. Jan WOUTERS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt

Campus Hasselt:

Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt

Campus Diepenbeek:

Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2018
2019



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De invloed van het Europese en internationale recht op de evolutie van de hobbyluchtvaart

Sus Dierckx

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechtsbedeling

Confidentieel

PROMOTOR :

dr. Jan WOUTERS

Samenvatting

De centrale vraag die ik tracht te beantwoorden heeft betrekking op de invloed van het internationale en Europese niveau op de ontwikkeling van de hobbyluchtvaart met focus op de zweefvliegsport.

Een eerste bevinding is dat het optreden van de Unie in deze materie voldoet aan de subsidiariteits- en evenredigheidstest.

Een tweede bevinding bestaat eruit dat er aanwijzingen zijn die wijzen op de uitholling van het internationale recht door het Unierecht. Het aanhouden van een duaal systeem van zweefvliegvergunningen waarbij de ene vergunning conform het internationale recht is en de andere vergunning dit niet is, kan gezien worden als een potentiële uitholling.

Een derde bevinding is dat zowel het internationale als het Europese luchtvaartrecht in grote lijnen de hobbymatige aard van de sport respecteren en op een proportionele manier bewerkstelligen. Voor het Unierecht is dit evenwel niet altijd zo geweest maar kunnen we sinds de afgelopen jaren van een positieve evolutie spreken.

Een vierde bevinding is dat de implementatie van het Unierecht niet altijd even vlot verloopt in België. Er zijn immers zaken die erop wijzen dat de bevoegde autoriteit, het DGLV, niet altijd proportioneel heeft gehandeld. Eveneens kan voor deze problematiek gewezen worden op het feit dat de Europese regelgeving te veel marge voor appreciatie toekende aan de verschillende lidstaten en dat ook de eigenlijke implementatie onvoldoende werd opgevolgd.

Een vijfde en laatste bevinding stelt dat de besproken problematiek op een relatief eenvoudige manier op te lossen is zonder drastisch in te grijpen op bestaande processen of wetgevende kaders.

Ter conclusie kan dus gesteld worden dat de invloed van het internationale en Europese recht op de ontwikkeling van de hobbyluchtvaart aanzienlijk is. Waarbij er tot voor kort indicaties bestonden die erop wezen dat deze invloed niet altijd positief was, kan voor de toekomst gesteld worden dat het de goede richting aan het uitgaan is. De bedreigingen waarmee (de toepassing van) het internationale en Europese recht worden geconfronteerd, zijn immers niet van problematische aard.

Dankwoord

Een thesis schrijf je niet in isolatie. Ik ben dan ook een uitgebreid dankwoord verschuldigd aan iedereen die me hierin heeft bijgestaan en geholpen.

In de eerste plaats wens ik mijn promotor, prof. dr. Jan Wouters, en mijn begeleider, drs. Ward Munters, uitgebreid te danken voor de mogelijkheid die ze mij hebben geboden om over een onderwerp te schrijven dat nauw aan mijn hart ligt. Ook de begeleiding en ondersteuning waren van onmisbare waarde.

In de tweede plaats wens ik ook de geïnterviewden, namelijk Patrick Pauwels, Régine Hamelijnck, Daphne Vaes, Tim Rimez en Stijn Keppens, te danken voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt voor het gesprek en voor het nalezen van de transcriptie. Zonder jullie input had deze thesis nooit tot stand kunnen komen.

Ook mijn vriendin Hanne Claes verdient een woord van dank. Ondanks de thesisperikelen heeft ze mij door dik en dun gesteund en geholpen waar nodig.

Als laatste wil ik hier ook een woord van dank aan mijn ouders richten. Het voltooien van mijn studies had nooit mogelijk geweest zonder jullie onvoorwaardelijke steun de afgelopen vijf jaar. Bedankt voor alle mogelijkheden die jullie mij geboden hebben. Deze thesis draag ik dan ook met veel plezier en genoegen aan jullie op.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	I
Dankwoord	III
Inhoudsopgave.....	V
Lijst met afkortingen.....	VIII
Lijst met bijlagen.....	X
Inleiding	3
Probleemstelling	5
Onderzoeksvragen	5
Methodologie	7
Hoofdstuk I	9
1. Inleiding	9
2. Internationale recht en organisaties	9
2.1. Het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en ICAO	9
2.1.1. Voorgeschiedenis	9
2.1.2. Oprichting.....	9
2.1.3. Doelstelling	10
2.1.4. Organen	10
2.1.5. Instrumenten	12
2.1.6. Verhouding tot de Verenigde Naties.....	13
2.1.7. ICAO en de hobbyluchtvaart.....	13
2.1.8. Wederzijdse erkenning	14
3. Europese niveau en organisaties	15
3.1. Voorgeschiedenis.....	15
3.2. Wat met het ECAC en JAA?	16
3.2.1. ECAC	16
3.2.2. JAA.....	17
3.3. De oprichting van het Agentschap en de verhouding tot de Commissie	17

3.4.	Organen.....	18
3.4.1.	Raad van Beheer.....	18
3.4.2.	Uitvoerend directeur.....	19
3.4.3.	Kamer van Beroep.....	19
3.5.	Bevoegdheden.....	19
3.6.	Instrumenten.....	20
3.6.1.	Commissie.....	20
3.6.2.	Het Agentschap.....	23
4.	België.....	30
4.1.	Voorgeschiedenis van het luchtvaartrecht in België.....	30
4.2.	Directoraat-generaal Luchtvaart.....	32
4.2.1.	Copernicushervorming.....	32
4.2.2.	Bevoegdheden en instrumenten.....	33
5.	Slot.....	34
	Hoofdstuk 2.....	35
1.	Inleiding.....	35
2.	Interviews.....	35
2.1.	Geïnterviewden.....	35
2.2.	Gehanteerde methodologie.....	36
2.2.1.	Het bepalen van de te interviewen organisaties.....	36
2.2.2.	Het bepalen van de te interviewen personen.....	37
2.2.3.	Methodologische aspecten van het interview.....	37
2.2.4.	Sterktes en zwaktes van de gekozen onderzoeksmethode.....	38
3.	Analyse van het positieve recht aan de hand van de subonderzoeksvragen.....	39
3.1.	Subonderzoeksvraag 1.....	39
3.1.1.	Wettelijke grondslag.....	39
3.1.2.	Soort bevoegdheid.....	39
3.1.3.	Doelstelling.....	41
3.1.4.	Analyse van de subsidiariteit en evenredigheid.....	41
3.1.5.	Conclusie.....	46
3.2.	Subonderzoeksvraag 2.....	47

3.2.1.	Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.....	47
3.2.2.	Annexen	48
3.2.3.	Relatie tussen ICAO en de Europese Unie	49
3.2.4.	Conclusie	54
3.3.	Subonderzoeksvraag 3	54
3.3.1.	Internationale recht.....	54
3.3.2.	Europese recht	56
3.3.3.	Conclusie	60
3.4.	Subonderzoeksvraag 4	60
Hoofdstuk 3:	.....	65
1.	Inleiding	65
2.	Het internationale niveau	65
3.	Het Europese niveau.....	67
4.	Nationale niveau	68
5.	Slot	68
Besluit .....	.....	69
Bibliografie.....	.....	73
Wetgeving .....	.....	73
Internationaal.....	.....	73
Europees .....	.....	73
Nationaal .....	.....	74
Rechtspraak.....	.....	74
Rechtsleer .....	.....	75
Soft law.....	.....	76
Bijlagen .....	.....	79

Lijst met afkortingen

AltMoC	<i>Alternative Means of Compliance</i>
AMC	<i>Acceptable Means of Compliance</i>
ANS	<i>Air Navigation Services</i>
ATM	<i>Air Traffic Management</i>
ATO	<i>Approved Training Organisation</i>
CAMO	<i>Continuing Airworthiness Management Organisation</i>
CRD	<i>Comment Response Document</i>
DGLV	<i>Directoraat-generaal Luchtvaart</i>
DTO	<i>Declared Training Organisation</i>
EAEG	<i>European Aviation and Environment Working Group</i>
EAS	<i>Europe Air Sports</i>
EASA	<i>European Aviation Safety Agency</i>
ECAC	<i>European Civil Aviation Conference</i>
EEG	<i>Europese Economische Gemeenschap</i>
EGKS	<i>Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal</i>
EGU	<i>European Glider Union</i>
EPAS	<i>European Plan for Aviation Safety</i>
EU	<i>Europese Unie</i>
FAA	<i>Federal Aviation Administration</i>
FCL	<i>Flight Crew Licensing</i>
FOD	<i>Federale Overheidsdienst</i>
GA	<i>General Aviation</i>
GM	<i>Guidance Materials</i>
HvJ	<i>Hof van Justitie</i>
ICAO	<i>International Civil Aviation Organisation</i>
IR	<i>Implementing Rule</i>
JAA	<i>Joint Aviation Authorities</i>
JAA-TO	<i>Joint Aviation Authorities Training Organisation</i>
JAR	<i>Joint Aviation Requirement</i>
KB	<i>Koninklijk Besluit</i>

LAPL(S)	<i>Light Aircraft Pilot License (Soaring)</i>
LVZC	<i>Liga van Vlaamse Zweefvliegclubs</i>
NAA	<i>National Aviation Authority</i>
NPA	<i>Notice of Proposed Amendment</i>
PANS	<i>Procedures for Air Navigation Services</i>
PIA	<i>Preliminary Impact Assessment</i>
RBAC	<i>Royal Belgian Aero Club</i>
RIA	<i>Regulatory Impact Assessment</i>
SARP	<i>Standard and Recommended Practice</i>
SPL	<i>Soaring Pilot License</i>
SPL	<i>Soaring Pilot License</i>
ToR	<i>Term of Reference</i>
VEU	<i>Verdrag betreffende de Europese Unie</i>
VWEU	<i>Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie</i>

Lijst met bijlagen

Bijlage 1

Interviewtranscriptie Régine Hamelijnck - EASA

Bijlage 2

Overeenkomst met Régine Hamelijnck

Bijlage 3

Interviewtranscriptie Patrick Pauwels – LVZC, RBAC, EGU, EAS

Bijlage 4

Overeenkomst met Patrick Pauwels

Bijlage 5

Interviewtranscriptie Stijn Keppens - Aviabel

Bijlage 6

Overeenkomst met Stijn Keppens

Bijlage 7

Interviewtranscriptie Tim Rimez - DGLV

Bijlage 8

Overeenkomst met Tim Rimez

Bijlage 9

Interviewtranscriptie Daphne Vaes - DGLV

Bijlage 10

Overeenkomst met Daphne Vaes

Bijlage 11

Afbeelding flightradar24

Bijlage 12

Statistische gegevens LVZC

IF FLYING WERE THE LANGUAGE OF MEN, SOARING WOULD BE ITS POETRY

Inleiding

1. Het citaat waarmee ik van wal steek bij het schrijven van deze thesis is, in tegenstelling tot wat men zou denken, geen uitspraak van één of ander groot luchtvaartpionier of piloot. Dit citaat is in de zweefvliegwereld bekend als het startscherm van de zweefvliegsimulator Condor. Ondanks het gebrek aan een roemrijke achtergrond omvat dit citaat perfect waarom zweefvliegpiloten stuk voor stuk zo gepassioneerd zijn.

2. Wat is er immers poëtischer dan zonder zorgen op 1000 meter hoogte boven *le plat pays* te glijden? Geen geluid op dat van de wind na, niets in de wijde omgeving buiten enkele buizerds en valken die je een argwanende blik toewerpen. Vrijheid ten top, denkt u. Helaas moet ik deze stelling onmiddellijk temperen. Net zoals alle andere luchtruimgebruikers zijn ook wij, de zweefvliegpiloten, beperkt in onze vrijheid. Ondanks de schijnbare openheid en ongelimiteerde vrijheid, bestaan er strikte rechtsregels afkomstig van verschillende niveaus om orde in de chaos te brengen.

3. Het gebruik van het woord 'chaos' is doelbewust in deze context. Het luchtruim dat gebruikt wordt voor de gangbare luchtvaart strekt zich van de grond tot een elftal kilometer hoogte. Hiertussen kan u zowel de grote reuzen zoals de Airbus A380 en de Boeing 747 vinden, maar evengoed ook een zweefvliegtuig, een drone of zelfs een heteluchtballon. Elks van deze luchtruimgebruikers heeft zijn typerende eigenschappen en met elks van deze eigenschappen dient rekening gehouden te worden in de poging om orde in de chaos te brengen. Maatregelen om dit te bewerkstelligen zijn onder meer de voorschriften met betrekking tot radiocommunicatie en de horizontale en verticale opdeling in verschillende luchtgebieden.

4. De kern van deze thesis gaat echter niet over luchtruimen of over radiocommunicatie gaan. Immers is er nog een andere en complementaire manier om orde te krijgen in de voornoemde chaos en dat is het reguleren van technische aspecten, operaties en ook het vliegend personeel. Waarbij het luchtruim eerder een trage, gestage evolutie doorgaat, is dit voor de drie in deze alinea vermelde aspecten het tegenovergestelde. De reden hiervoor is te vinden in het feit dat de Europese Unie de bevoegdheid omtrent deze materie in 2002 naar zich toegetrokken heeft.

5. Als zweefvliegpiloot en student rechten zijnde heb ik deze overgang de laatste jaren nauwgezet gevolgd aan zowel de praktische zijde alsook aan de juridische zijde. Een belangrijke bedenking die ik me enkele jaren geleden over het onderwerp maakte, houdt ondanks de interessante en soms zelfs verregaande evolutie in het recht stand. Waarom bestaat er geen rechtsleer over het onderwerp? Ieder jaar kijk ik uit naar de nieuwe uitgaves van *Air & Space Law Journal* en van *Aviation Law Review* maar ieder jaar ben ik ook weer teleurgesteld als er geen artikels in zijn opgenomen over het zweefvliegrecht of over de hobbyluchtvaart.

6. Ondanks het gebrek aan interesse, ben ik ervan overtuigd dat het onderzoek van deze bijzondere luchtvaarttak potentieel biedt voor de rechtsleer. Vanuit mijn standpunt als zweefvliegpiloot is dit misschien niet helemaal objectief, maar als we naar de feiten kijken, dan is het moeilijk om het tegendeel te bewijzen. Zo is de zweefvliegsector, in tegenstelling tot andere takken van de

hobbyluchtvaart, goed georganiseerd en vertegenwoordigd op zowel Vlaams, nationaal, Europees en internationaal niveau. Bovendien is de zweefvliegwereld binnen de nichegroep van de hobbyluchtvaart substantieel. Alleen al in Europa zijn er een 80.000 zweefvliegpiloten actief.¹

7. Ook als we kijken naar de onderscheidende factoren ten opzichte van andere takken van de hobbyluchtvaart merken we dat de zweefvliegsport interessant kan zijn voor de rechtsleer. Zo is zweefvliegen, mede dankzij het competitieve aspect, een internationaal gerichte sport. Zweefvliegpiloten volgen het weer waardoor overwinteren of het deelnemen aan wedstrijden in het zuiden van Europa, Afrika of zelfs Zuid-Amerika geen uitzondering zijn. Voor andere takken binnen de hobbyluchtvaart is dit eerder uitzonderlijk. Een tweede element waarmee de zweefvliegsport zich onderscheidt van andere takken is de afstand en de duur die tijdens een vlucht wordt afgelegd. In vele gevallen vliegt men bij wijze van spreken een tochtje rond de lokale kerktoren, maar als we kijken naar vluchten van de meer gevorderde piloot, dan merken we dat de afstanden die ze op één dag afleggen aanzienlijk zijn. Afstanden van meer dan 300 kilometer in West-Europa en meer dan 1000 km in het zuiden van Europa zijn geen uitzondering.²

8. Waarom is er dan niet meer interesse in de zweefvliegsector vanuit de rechtsleer? De reden is mijn inziens tweeledig. Het eerste en voornaamste element is de beperktheid van de economische waarde in vergelijking met de commerciële luchtvaart. Zweefvliegen is een hobby, uitgevoerd door hobbyisten. Het tweede element naast de omzet is het beperkte aandeel van het zweefvliegen in de luchtvaart. Dit kan eenvoudig geïllustreerd worden aan de hand van volgend voorbeeld. Op het moment van schrijven (29 april '19 om 11u27) bevonden er zich ongeveer 11.272 vliegtuigen in het luchtruim. 133 van deze vliegtuigen identificeerde zich door middel van een FLARM-systeem.³ Dit is een *anti-collision* systeem specifiek ontwikkeld voor de zweefvliegsector maar nadien ook overgenomen door andere takken van de hobbyluchtvaart. Precieze details kunnen we hier dus niet uit afleiden, maar het geeft wel een indicatie van de verhouding tussen de commerciële luchtvaart en de hobbyluchtvaart.

9. Ondanks de kleinschaligheid op zowel numeriek alsook op financieel niveau neemt dit niet weg dat het een interessante onderzoekstak is voor het luchtvaartrecht. In het kader van mijn thesis heb ik er dan ook voor gekozen om actuele problemen en evoluties in het zweefvliegrecht op een juridische manier te analyseren waarbij ik dieper zal ingaan op de bijzonderheden met een focus op de internationale en Europese aspecten.

10. De doelgroep van deze thesis zijn in de eerste plaats juristen. Echter zal ik eveneens trachten om de thesis toegankelijk te maken voor niet-juristen met interesse in het zweefvliegen of in het zweefvliegrecht.

¹ <http://www.egu-info.org>

² <https://www.onlinecontest.org/olc-3.0/gliding/flightinfo.html?dsId=7059004>;
<https://www.onlinecontest.org/olc-3.0/gliding/flightinfo.html?dsId=6984613>

³ Bijlage 11.

Probleemstelling

11. De zweefvliegsport is een luchtvaarttak waarvan het recht de afgelopen jaren sterk geëvolueerd is. Waarbij het vroegere recht dat het zweefvliegen beheerste louter van internationale en nationale aard was, wordt deze tak van de luchtvaart – en met uitbreiding ook vele andere takken van de luchtvaart – geconfronteerd met de opkomst van het Unierecht.

12. Dit samenspel tussen internationale, supranationale en nationale regelgeving is in een steeds evoluerende en ook internationale sport niet altijd eenvoudig te begrijpen en brengt dus in zekere mate ook rechtsonzekerheid met zich mee. Immers mag niet uit het oog verloren worden dat de zweefvliegsport een vrijetijdsactiviteit is voor de 80.000 zweefvliegpiloten die Europa rijk is, en dat deze ingewikkelde materie niet altijd even goed verteerbaar is voor de niet-jurist.

13. Het eerste doel van deze thesis is dan ook om de verschillende actoren en hun rol, gaande van internationale organisaties tot de nationale autoriteit, op een rijtje te zetten en te omschrijven om zo een totaalbeeld te vormen van de relevante actoren in het zweefvliegrecht. De omschrijvende functie van dit onderzoek heeft als doel om klaarheid te scheppen voor iedere lezer, ook zij zonder juridische achtergrond, om zo een basis te vormen waarnaar verwezen kan worden in de thesis. Gezien de complexiteit van de materie is dit overzicht in het kader van de thesis belangrijk, niet enkel om de materie begrijpelijk te maken, maar ook om naar terug te kunnen verwijzen indien dit noodzakelijk zou zijn.

14. Het secundaire, doch minstens even belangrijke doel van deze thesis is om het bestaande recht grondig te analyseren vanuit een juridisch perspectief met focus op de internationale en Europese aspecten waarbij ook de praktijk niet uit het oog verloren zal worden. In het bijzonder zal er aandacht worden geschonken aan evoluties binnen het zweefvliegrecht, de opkomende rol van het Unierecht en ook de potentieel afnemende invloed van het internationale recht.

15. Het tertiaire en finale doel van deze thesis is om aan de hand van de bevindingen die ik heb vastgesteld in een eerder stadium een analyse op te stellen en op zoek te gaan naar *de lege ferenda*, het recht zoals het zou moeten zijn. Hierbij zal de focus specifiek gelegd worden op de bedreigingen waarmee het internationale en Europese recht geconfronteerd wordt evenals de opportuniteiten die zich in dit kader kunnen ontwikkelen.

Onderzoeksvragen

16. Gezien de omvang van de thesis beperkt is, is het van primordiaal belang om het kader waarbinnen het onderzoek zal plaatsvinden, voldoende te definiëren. Het onderzoek zal dan ook beperkt zijn tot volgende onderzoeksvragen

17. De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

Wat is de invloed van het internationale en ook Europese recht op de evolutie van de hobbyluchtvaart met focus op zweefvliegrecht?

18. De subonderzoeksvragen zijn de volgende:

Heeft de toename van de invloed die de Unie uitoefent op de hobbyluchtvaart een positief effect op de doelen die de Unie vooropgesteld heeft of overschrijdt het hiermee het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel?

Heeft de opkomst van het Unierecht een invloed op de toepassing van het internationale recht? M.a.w. in welke mate speelt het internationale recht nog een rol in het zweefvliegrecht?

In welke mate wordt er rekening gehouden met het hobbymatige aspect van het zweefvliegen bij het opstellen van de internationale en Europese rechtsregels?

Welke invloed oefent het Directoraat-generaal Luchtvaart uit bij de toepassing van het internationale en Europese recht?

Welke opportuniteiten en bedreigingen kent het internationale en Europese zweefvliegrecht?

19. In het kader van de thesis lijkt het mij aangewezen om een onderscheid te maken tussen de centrale onderzoeksvraag en de vijf subonderzoeksvragen. De centrale onderzoeksvraag is ruim geformuleerd omwille van het feit dat het onderzoek dat ik tracht te voeren eveneens breed zal zijn. Immers ga ik op drie verschillende niveaus werken, zijnde het internationale, Europese en in beperkte mate ook het nationale niveau.

20. De centrale onderzoeksvraag behelst de gehele essentie van de thesis. Ze omvat het internationale recht, het supranationale recht en de invloed hiervan op de hobbyluchtvaart. Een brede vraag vereist een breed antwoord. Om tot dit brede antwoord te komen, is het noodzakelijk om naast de centrale onderzoeksvraag ook subonderzoeksvragen te behandelen. Op deze manier is het mogelijk om stapsgewijs de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

21. Een eerste subonderzoeksvraag die behandeld zal worden heeft betrekking tot het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel dat opgenomen is in artikel 5 van het VEU stelt dat de Europese Unie enkel mag optreden indien de beoogde doelstelling niet of onvoldoende bereikt kan worden door een optreden op nationaal niveau. In het kader van deze vraag zal er kort ingegaan worden op de geschiedenis van het Europese luchtvaartrecht, de vroegere werking hiervan en de huidige situatie. Vervolgens zullen deze verschillen geanalyseerd worden om zo tot een grondige analyse te komen met betrekking tot het subsidiariteits- en ook evenredigheidsbeginsel. Verder zal er eveneens teruggekoppeld worden naar het kwalitatief onderzoek waarbij ik verschillende stakeholders heb geïnterviewd.

22. Een tweede subonderzoeksvraag heeft betrekking tot het internationale recht. In het kader van deze onderzoeksvraag zal worden nagegaan welke internationale organisaties er zijn en wat de invloed hiervan is op het luchtvaartrecht. Meer in het bijzonder zal de focus gelegd worden op de wisselwerking tussen het internationale recht en het Europese recht met bijzondere aandacht voor de (hypothetisch) tanende invloed van het internationale recht in het zweefvliegrecht.

23. Een derde subonderzoeksvraag heeft betrekking tot de bijzonderheden van het zweefvliegen. Er is immers sprake van een ambigue aard. Enerzijds zijn zweefvliegpiloten hobbyisten die als het goed weer is massaal naar het vliegveld trekken om zichzelf te amuseren, maar anderzijds zijn

zweefvliegpiloten, net zoals commerciële en militaire piloten, gebruiker van het luchtruim en moeten ze in staat zijn om alle veiligheidsmaatregelen te respecteren om zichzelf, eventuele passagiers en derden niet rechtstreeks of onrechtstreeks in gevaar te brengen.

24. Bij het beantwoorden van deze subonderzoeksvraag wil ik nagaan in welke mate er rekening gehouden wordt met de aard van het zweefvliegen. Geldt er een gunstregime of worden de bijzonderheden van de zweefvliegsport over dezelfde kam geschoren als de andere luchtvaarttakken? Om op deze vraag te kunnen antwoorden, ga ik een analyse maken van de proportionaliteit bij de toepassing van het recht. Hiernaast zal er in deze onderzoeksvraag eveneens teruggekoppeld worden naar het kwalitatieve onderzoek waarbij de verschillende stakeholders zijn geïnterviewd.

25. De vierde subonderzoeksvraag heeft betrekking op de invloed van het Directoraat-generaal Luchtvaart bij de implementatie van het internationale en Europese recht. Immers is het DGLV als nationale luchtvaartautoriteit bevoegd voor de implementatie en dient verder onderzocht te worden wat de invloed is die ze bij de implementatie kunnen uitoefenen. Naast beleidsdocumenten zullen de interviews de voornaamste basis vormen waarop het antwoord gebaseerd zal zijn.

26. De vijfde en laatste subonderzoeksvraag handelt over de opportuniteiten en bedreigingen waarmee het internationale en Europese recht in de context van de thesis wordt geconfronteerd. Bij de behandeling van de andere vier subonderzoeksvragen is het immers waarschijnlijk dat er bepaalde elementen aan het licht komen die wijzen op bedreigingen of opportuniteiten. Deze elementen zullen in het kader van de vijfde subonderzoeksvraag verder onder de loep genomen worden en vormen zo de kern van het derde hoofdstuk van de thesis.

27. Slechts na het beantwoorden van bovenstaande vijf subonderzoeksvragen zullen we in staat zijn om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag. Immers bestaat de centrale onderzoeksvraag uit vele verschillende deelaspecten welke behandeld worden in de verschillende subonderzoeksvragen. Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag zal het besluit uitmaken.

28. Hierbij dient toegevoegd te worden dat de volgorde waarin de subonderzoeksvragen zijn opgesomd geen indicatie vormen van het belang van deze vragen voor de thesis.

Methodologie

29. Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de subonderzoeksvragen heb ik ervoor geopteerd om de thesis in te delen in drie verschillende hoofdstukken.

30. Het eerste hoofdstuk zal een beschrijving vormen van het huidige positieve recht dat de hobbyluchtvaart behelst. Hierbij zal er in het bijzonder ook aandacht geschonken worden aan relevante evoluties in zowel het internationale, Europese alsook het nationale recht. De rechtswetenschappelijke functie van het eerste hoofdstuk is beperkt, maar het belang van dit hoofdstuk dient in het kader van het onderwerp niet onderschat te worden. Het luchtvaartrecht is immers een tak waar slechts weinigen bekend mee zijn en als gevolg hiervan is een uitdieping nodig om zo een begrip te garanderen voor het tweede en derde hoofdstuk van de thesis.

31. Het tweede en het derde hoofdstuk van de thesis zullen het eigenlijke onderzoekende gedeelte betreffen. Het zweefvliegrecht, en met uitbreiding het recht dat de hobbyluchtvaart beheerst, is een rechtstak waar vrijwel geen enkel rechtswetenschappelijk onderzoek naar is gedaan in de recente geschiedenis. Deze stelling is gebaseerd op een grondig bronnenonderzoek in onder meer de databases van *Kluwer Air and Space Law*, *Aviation Law Review*, *Jura*, *Limo* en *Google Scholar*. Ook relevante rechtspraak is onbestaande in deze nichetak van de hobbyluchtvaart. Gezien deze afwezigheid was het nodig om bijkomende bronnen te verzamelen. Dit heb ik gedaan aan de hand van interviews bij de verschillende instanties. Zij hebben mij vanuit hun oogpunt uitleg verschaft over de werking van de desbetreffende instantie, de samenwerking met de andere instanties en ook hun ervaringen in de praktijk met betrekking tot de hobbyluchtvaart. De resultaten van deze interviews zijn gebundeld en integraal toegevoegd aan de thesis als bijlagen. Voor de gehanteerde methodologie van deze interviews verwijs ik graag naar de inleiding van het tweede hoofdstuk.

32. Het tweede hoofdstuk zal bestaan uit een analyse van het in het eerste hoofdstuk besproken positieve recht waarbij er bijzondere aandacht geschonken zal worden aan de praktijk. Zo zal ik bijvoorbeeld bij een analyse van de proportionaliteit uitgebreid terugkoppelen aan uitspraken gedaan door de geïnterviewden. Op deze manier zal ik trachten om in het tweede hoofdstuk een volledig beeld te scheppen over een door een subonderzoeksvraag behelst deelaspect van de thesis. Het is ook in deze fase dat ik ga onderzoeken of het positieve recht voldoet aan de noden van zowel de regulerende instanties alsook aan de noden van de zweefvliegers zelf. De voormelde noden zullen aan de hand van het kwalitatieve onderzoek worden bepaald. Het resultaat van dit onderzoek zal ook sterk beïnvloed worden door de interviews en zal gestaafd worden door wetgeving alsook door andere relevante bronnen.

33. Het derde en laatste hoofdstuk bestaat uit *de lege ferenda*, het recht zoals het zou moeten zijn. De manier waarop ik hiernaar op zoek zal gaan is drieledig. Een eerste opzet van dit hoofdstuk bestaat erin om de in het tweede hoofdstuk vastgestelde problemen te analyseren. Hierbij ga ik dieper in op de *ratio legis*, de opzet van de regels, en oorsprong van *de lege lata*, het recht zoals het is. Vervolgens ga ik deze *ratio legis* terugkoppelen aan de bevindingen die ik in het tweede hoofdstuk heb vastgesteld. Zijn er gebreken aan (delen van) het zweefvliegrecht? Wat zijn deze gebreken? Hoe ervaren de verschillende partijen deze gebreken? Wat zien zij als oplossing? In welke mate is dit een geschikte oplossing? Tot slot ga ik deze bevindingen vanuit het standpunt van een jurist, maar ook vanuit het standpunt van een zweefvliegpiloot, bestuderen om zo vast te stellen wat mogelijke bedreigingen en opportuniteiten zijn voor de toepassing van het internationale en Europese zweefvliegrecht.

34. Het derde hoofdstuk zal het antwoord vormen op de vijfde subonderzoeksvraag.

35. Wanneer de drie bovenstaande hoofdstukken klaar zijn, zal de conclusie geformuleerd worden. Deze conclusie zal voornamelijk een recapitulatie zijn van de elementen die een antwoord vormen op de vijf verschillende subonderzoeksvragen. Immers vormt het geheel van antwoorden op de subonderzoeksvragen een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In het besluit zullen eveneens de bevindingen uit het derde hoofdstuk worden behandeld.

Hoofdstuk I

1. Inleiding

37. Het eerste hoofdstuk van de thesis zal als het ware de ruggengraat vormen waarop de overige delen gebaseerd zijn. Het zweefvliegrecht, en met uitbreiding het luchtvaartrecht, is immers een rechtstak die zelfs voor vele juristen onbekend terrein is. Een uitdieping van de verschillende actoren op de verschillende niveaus en hun bevoegdheden en instrumenten dringt zich dan ook op.

38. In het bijzonder zal de focus liggen op het *International Civil Aviation Organisation* oftewel ICAO, op het *European Aviation Safety Agency* oftewel EASA, op de Europese Commissie en op het Directoraat-generaal Luchtvaart, oftewel het DGLV.

2. Internationale recht en organisaties

2.1. Het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en ICAO

2.1.1. Voorgeschiedenis

39. Het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart van 1944 is niet het eerste verdrag met als doel om internationale standaarden met betrekking tot de burgerluchtvaart te bepalen. Reeds in 1910 werd er op Frans initiatief in Parijs een conventie georganiseerd die leidde tot de oprichting van de Internationale Commissie voor Luchtvaart.⁴ Ondanks de afwezigheid van onder meer Duitsland, de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten als ondertekenende partijen, was het een succesvol verdrag. In de daaropvolgende decennia ontstond er echter meer en meer nood aan een mondiaal kader.

40. Een later initiatief was de Pan-Amerikaanse Conventie te Havana in 1928 maar net zoals bij de Conventie te Parijs werd het succes beperkt door het gebrek aan mondiale steun. Bovendien werd er geen overkoepelende instantie opgericht en slaagde de Conventie er niet in om uniformiteit op het gebied van technische aspecten te verkrijgen.⁵

2.1.2. Oprichting

41. Op 7 december 1944 werd het startschot gegeven voor het internationale luchtvaartrecht zoals we dat nu kennen. Op uitnodiging van de Verenigde Staten werd er een conferentie georganiseerd in Chicago om een mondiaal kader op te stellen voor de ontwikkeling van de luchtvaart na het einde van de Tweede Wereldoorlog.⁶ Het resultaat van deze conferentie was de ondertekening van het

⁴ Art. 34 Verdrag van Parijs houdende de Regeling van de Luchtvaart van 13 oktober 1919.

⁵ I. H. Ph. DIEDERIKS-VERSCHOOR (ed.), *An Introduction to Air Law*, Den Haag, Kluwer International, 1997, 6.

⁶ L. WEBER, *International Civil Aviation Organization, An Introduction*, Den Haag, Kluwer International, 2007, 1.

Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart - oftewel het Verdrag van Chicago - op 7 december 1944.

42. Op 4 april 1947 trad het Verdrag in werking en werd ook het *International Civil Aviation Organization* (hiernavolgend: ICAO) opgericht. ICAO was een compromis tussen de verschillende landen waarbij er gekozen is voor een internationale overkoepelende organisatie die zich zou beperken tot het bepalen van technische standaarden en een algemeen toezicht zou houden op de luchtvaartsector.⁷

43. De Conventie van Parijs en de Pan-Amerikaanse Conventie van La Havana werden door de inwerkingtreding van dit verdrag vervangen.⁸

2.1.3. Doelstelling

44. De doelstelling van ICAO is tweeledig. Enerzijds streeft het concrete doelen zoals vliegveiligheid na en anderzijds vertegenwoordigt ze de voltallige luchtvaartsector op het internationale theater en promoot de organisatie de ontwikkeling van het wereldwijde luchtverkeer. Deze doelen worden hoofdzakelijk nagestreefd door een algemeen en internationaal kader te vormen waarbinnen de luchtvaart opereert. Men tracht een wederzijdse erkenning te bekomen om de ontwikkeling van de luchtvaart te faciliteren.⁹

2.1.4. Organen

2.1.4.1. De Vergadering

45. Het belangrijkste beleidsbepalende orgaan van ICAO is de driejaarlijkse Vergadering. Zij is samengesteld uit één afgevaardigde per lidstaat met één stem, maar ze mogen zich evenwel laten bijstaan door (technische) adviseurs, welke niet stemgerechtigd zijn.¹⁰

46. De instrumenten waarover de Vergadering beschikt zijn resoluties en gespecialiseerde beleidsbepalende documenten. Beide instrumenten kunnen zowel gericht zijn aan de andere organen van het ICAO alsook aan de verschillende lidstaten.¹¹

47. Over de bindende aard van deze documenten is er discussie in de rechtsleer maar over het algemeen worden deze documenten als *soft law* beschouwd. Het gebrek aan afdwingbaarheid leidt in de praktijk echter niet tot discussies gezien de hoge graad van expertise en de algemene aanvaarding van de lidstaten op het tijdstip van aanname.¹²

48. De bevoegdheden van de Vergadering bestaan onder meer uit het kiezen van de zetelende leden van de Raad van Beheer, het goedkeuren van budgetten en het amenderen van het Verdrag.

⁷ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 665.

⁸ Art. 80 Verdrag van Chicago inzake de Internationale Burgerluchtvaart van 7 december 1944, *United Nations Treaty Series*, vol. 33, 294. (Hierna: Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart)

⁹ L. WEBER, *International Civil Aviation Organization, An Introduction*, Den Haag, Kluwer International, 2007, 9.

¹⁰ Art. 50 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹¹ Art. 49 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹² L. WEBER, *International Civil Aviation Organization, An Introduction*, Den Haag, Kluwer International, 2007, 20.

49. Gezien de complexiteit van de materie en de beperkte bijeenkomsten van de Vergadering, werd een verder opdeling in verschillende comités nodig geacht. Naast het overkoepelende comité (het *Executive Committee*), is er ook nog het technische comité, het economische comité, het juridische comité en ook het administratieve comité. Deze comités rapporteren – eventueel via het *Executive Committee* – rechtstreeks aan de Vergadering.¹³

2.1.4.2. De Raad van Beheer

50. De Raad van het ICAO is een permanent, uitvoerend orgaan dat verantwoording verschuldigd is aan de Vergadering.¹⁴

51. Gedurende iedere driejaarlijkse bijeenkomst van de Vergadering worden er 36 lidstaten gekozen om te zetelen in de Raad van Beheer. Ieder van de verkozen lidstaten heeft één stem. Om een voldoende representatieve Raad van Beheer te verkrijgen, moet de Vergadering rekening houden met de opgelegde quota. Zo moeten 11 van de verkozen lidstaten van groot belang zijn voor het luchttransport, moeten 12 van de verkozen lidstaten een grote bijdrage leveren aan luchtvaartfaciliteiten en worden de overige 13 lidstaten verkozen om een gelijke geografische spreiding te garanderen.¹⁵

52. Aan het hoofd staat een voorzitter die rechtstreeks door de Raad van Bestuur verkozen wordt. Hij moet geen deel uitmaken van de Raad van Bestuur om verkozen te worden en hij heeft geen stemrecht.¹⁶

53. Net zoals bij de Vergadering worden beslissingen genomen bij eenvoudige meerderheid, tenzij het aanvullingen of amendementen van de annexen betreft. Een tweederdemeerderheid is dan nodig.¹⁷

54. De belangrijkste bevoegdheid van de Raad van Beheer in het kader van het luchtvaartrecht is de bevoegdheid om de zogenaamde SARP's op te stellen.¹⁸ Dit acroniem staat voor *standards and recommended practices* en ze worden door middel van annexen toegevoegd aan het Verdrag. De inhoud van deze SARP's is uiteenlopend en gaat van het uitvaardigen van vergunningen tot emissienormen en luchtvaartkaarten.¹⁹

55. Naast deze bevoegdheid kent de Raad van Beheer ook nog andere bevoegdheden welke veelal betrekking hebben op administratieve aspecten. Hier zal echter niet verder op ingegaan worden.

¹³ Art. 49(g) Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁴ Art. 50(a) Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁵ Art. 50(b) Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁶ Art. 51 Verdrag inzake de Internationale Burgerlucht.

¹⁷ Art. 52 jo. 90 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁸ Art. 54(m) Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁹ Annexen 1, 4 en 16 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

2.1.5. Instrumenten

2.1.5.1. SARP's

56. SARP's, oftewel *standards and recommended practices*, vormt het essentiële instrument van het ICAO om hun beleid door te voeren. De basis hiervoor is artikel 37 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

57. Een verdere opdeling is mogelijk tussen de standaarden (*standards*) en de aanbevolen praktijken (*recommended practices*). Deze standaarden en aanbevolen praktijken kunnen betrekking hebben tot onder meer het technische onderhoud en het uitreiken van vergunningen, maar ook tot de indeling van luchthavens en luchtvaartkaarten. Deze exhaustieve lijst opgenomen in artikel 37 van het Verdrag vormt ter uitbreiding de basis van de materie waarin het ICAO mag optreden.

58. Het verschil tussen een standaard en een aanbevolen praktijk is te vinden in de aard van de bepaling. Is de bepaling noodzakelijk om de veiligheid of regulering te garanderen, dan spreekt men van een standaard. Is de bepaling wenselijk in het belang van veiligheid of regulering, dan spreekt men van een aanbevolen praktijk.²⁰

59. In de praktijk is dit onderscheid erg duidelijk. Bepalingen welke een aanbevolen praktijk uitmaken zijn in de annexen gedrukt in het cursief. Standaarden maken het grootste deel uit van de annexen en zijn bijgevolg gedrukt op een normale wijze.

60. Belangrijk om te beseffen is wel dat lidstaten kunnen afwijken van deze standaarden en dat ze dus minder bindend zijn dan het eerste zicht doet vermoeden. Zo kan het omwille van specifieke redenen mogelijk zijn dat het voor een lidstaat niet haalbaar is om een standaard om te zetten naar nationaal recht. Het Verdrag biedt deze lidstaten hiertoe de mogelijkheid, echter moet de lidstaat de Raad van Beheer hiervan onverwijld op de hoogte brengen zodat zij dit bekend kunnen maken aan de andere lidstaten.²¹

2.1.5.2. Andere

61. Naast SARP's kent het ICAO ook nog andere instrumenten zoals PANS en adviezen. PANS, oftewel *procedures for air navigation services*, hebben slechts in zeer mate betrekking tot de hobbyluchtvaart en zullen daarom buiten beschouwing gelaten worden. Adviezen daarentegen hebben uiteenlopende onderwerpen waaronder ook onderwerpen met betrekking tot de hobbyluchtvaart.

62. Volledigheidshalve zijn deze instrumenten vermeld, doch zullen ze verder niet aan bod komen in het kader van de thesis.

²⁰ Art. 36 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

²¹ Art. 38 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

2.1.6. Verhouding tot de Verenigde Naties

63. Kort na de Tweede Wereldoorlog zag ook de Verenigde Naties het licht. Het Handvest van de Verenigde Naties werd op 26 juni 1945 getekend en ging hetzelfde jaar nog van kracht op 24 oktober.

64. De Conferentie van Chicago was hierop voorbereid en had dan ook een artikel opgenomen in het Verdrag dat stelde:

The Organization may, with respect to air matters within its competence directly affecting world security, by vote of the Assembly, enter into appropriate arrangements with any general organization set up by the nations of the world to preserve peace".²²

65. Op 3 oktober 1947, slechts enkele maanden na de start van ICAO, stemde de Vergadering in om toe te treden tot de Verenigde Naties en verkreeg ICAO hier het statuut van gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties.²³

66. Als gevolg hiervan kreeg het ICAO een belangrijke adviserende rol in de VN en was tevens de status van ICAO in de internationale gemeenschap verankerd.

2.1.7. ICAO en de hobbyluchtvaart

67. De rol van ICAO in de hobbyluchtvaart mag niet onderschat worden. Immers maakt ICAO bij het opstellen van annexen of andere documenten veelal een duidelijk onderscheid tussen wat gezien wordt als commerciële luchtvaart en wat gezien wordt als kleine luchtvaart (waaronder de zweefvliegsport valt). Zo is Annex 1 met betrekking tot het uitvaardigen van vergunningen van toepassing op zowel commerciële piloten alsook op hobbypiloten maar wordt er wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld de vereisten voor een zweefvliegvergunning en de vereisten voor de vergunning van een lijnpiloot.²⁴

68. Kunnen de standaarden gesteld door ICAO worden beschouwd als een minimum- of een maximumstandaard? Om hierop een antwoord te formuleren, gaan we kijken naar *Personnel Licensing*. Annex 1 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart bevat de SARP's omtrent de vergunningen en de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om een (zweefvlieg)vergunning te bekomen.²⁵ Een eerste element is de medische vergunning in artikel 1.2.5.2 Annex 1. Hierin staat uitdrukkelijk dat de periode waarvoor een medische vergunning verstrekt wordt, niet langer mag zijn dan 60 maanden voor een zweefvliegpiloot. Dit is een voorbeeld van maximumharmonisatie.

²² Art. 64 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

²³ Protocol betreffende de inwerkingtreding van de overeenkomst tussen de Verenigde Naties en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie getekend op 1 oktober 1947, *United Nations Treaty Series*, vol. 8, 316.

²⁴ Annex 1 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

²⁵ Een zweefvliegvergunning is naar EU-recht geen eenduidig begrip. Zo kent Part-FCL de *soaring pilot licence* (SPL) en ook de *light aircraft pilot license for sailplanes* (LAPL(S)). Het primaire onderscheid is te vinden de medische vergunning die hieraan gekoppeld is. Voor een SPL is een klasse 2 medische vergunning vereist. Voor een LAPL(S) is dit een LAPL-medische vergunning. De verdere vereisten zijn gelijk. Verschillen met betrekking tot de conformiteit aan de internationale normen zullen onder de loep worden genomen worden vanaf paragraaf 278. Naar Amerikaans recht staat het begrip 'zweefvliegvergunning' gelijk aan de Glider Pilot License oftewel GPL.

69. Als we daarentegen gaan kijken naar de vereisten gesteld door ICAO voor het behalen van de zweefvliegvergunning in artikel 2.9.1.3 Annex 1, dan merken we op dat de vliegervaring niet lager mag liggen dan 6u vliegtijd waarvan 2u solovliegtijd. Er is echter geen bepaling die stelt dat de vereisten niet hoger mogen liggen. Als we dit vergelijken met de situatie in de Europese Unie - en dus ook België - waarbij de piloot voor het behalen van zijn zweefvliegvergunning minstens 10u instructievliegtijd, 2u solovliegtijd, 45 starten en landingen en ook een crosscountry vlucht van 50 kilometer in solo of 100 kilometer in dubbelzit moet hebben gedaan, dan stellen we vast dat de standaarden gesteld door ICAO in de Europese Unie beschouwd worden als een minimumharmonisatie.²⁶

70. Ook in de Verenigde Staten kent men een vergelijkbare situatie waarbij een zweefvliegpiloot moet voldoen aan hogere eisen dan de eisen gesteld door ICAO. Zo moet men 2u solovliegtijd hebben evenals 10u instructievliegtijd.²⁷

71. We kunnen dus vaststellen dat ICAO zowel minimum- als maximumharmonisatie toepast in de SARP's die ze uitvaardigen. De bevoegdheid die ICAO heeft met betrekking tot de afdwingbaarheid hiervan is echter beperkt tot de zogenaamde *name and shame* techniek. De afdwingbaarheid is met andere woorden beperkt tot diplomatische maatregelen.²⁸

2.1.8. Wederzijdse erkenning

72. Uit het voorgaande deel weten we dat ICAO zowel minimum- als maximumharmonisatie toepast. Een vraag die dan rijst heeft betrekking op de wederzijdse erkenning. Immers heeft het opstellen van SARP's en andere instrumenten tot doel om een uniform internationaal kader te creëren voor de luchtvaart waarbij de wederzijdse erkenning één van de na te streven doelen is.

73. Om het onderzoek naar de wederzijdse erkenning concreet te maken, kijken we naar de hierboven besproken vereisten voor een zweefvliegvergunning in de Europese Unie en voor een zweefvliegvergunning in de Verenigde Staten. Een belangrijk verschil is dat de Europese Unie ook een vereiste stelt met betrekking tot *crosscountry* ervaring terwijl de Verenigde Staten dit niet doen.

74. Dient de in de Verenigde Staten uitgevaardigde zweefvliegvergunning te worden erkend in de Europese Unie? Het antwoord vinden we in Artikel 33 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart:

Certificates of airworthiness and certificates of competency and licenses issued or rendered valid by the contracting State in which the aircraft is registered, shall be recognized as valid by the other contracting States, provided that the requirements under which such certificates or licences were issued or rendered valid are equal to or above the minimum standards which may be established from time to time pursuant to this Convention.

²⁶ Art. FCL.110.S Verord.Comm nr. 1178/2011, 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, *Pb.L.* 25 november 2011, afl. 311, 1. (hierna: verordening Part-FCL)

²⁷ §61.109(f) FAA Part 61, Title 14 of the Code of Federal Regulations.

²⁸ P. S. DEMPSEY, R. S. JAKHU, *Routledge handbook of public aviation law*, Abingdon, Routledge, 2016, 7.

75. Uit de bewoording stellen we vast dat er enkel een wederzijdse erkenning dient plaats te vinden indien de minimumvoorwaarden gelijk of hoger liggen als de voorwaarden opgenomen in het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en de hierbij horende annexen.

76. We bevinden ons dus in de situatie dat de zweefvliegvergunning uitgereikt in de Verenigde Staten, ondanks de lagere standaard, erkend dient te worden in de Europese lidstaten, en vice versa.

77. Met betrekking tot de wederzijdse erkenning valt dus te concluderen dat het antwoord eenduidig is. Van zodra de vergunning uitgereikt door een lidstaat voldoet aan de minimumvereisten gesteld door ICAO, dan dient deze vergunning, ongeacht of dit een lagere of hogere standaard betreft als die van de doelstaat, erkend te worden door de doelstaat.

3. Europese niveau en organisaties

3.1. Voorgeschiedenis

78. Het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart oftewel EASA (hierna: het Agentschap) is in 2002 opgericht door verordening 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad.²⁹ Het primaire doel van het Agentschap is de bescherming van de Europese burger te waarborgen door middel van het opstellen van gemeenschappelijke veiligheidsregels alsook het bevorderen van de interne markt.³⁰

79. De voorloper van het Agentschap was de *Joint Aviation Authorities* (hierna: JAA). De geschiedenis van deze organisatie gaat terug tot 1953 en start bij de beslissing van ICAO om een nauwe samenwerking met de Raad van Europa aan te gaan.³¹ Het resultaat van deze samenwerking was de in 1955 opgerichte *European Civil Aviation Conference* (hierna: ECAC). De doelen van deze instelling lopen ongeveer gelijk met die van ICAO, maar zijn gefocust op het Europese territorium. Naast de ontwikkeling van het intra-Europese luchtverkeer, legt de organisatie eveneens de focus op het promoten van onderlinge samenwerking tussen de lidstaten en het creëren van een veilig kader waarin de luchtvaart zich kan ontwikkelen.³²

80. Parallel met ECAC werd in 1970 JAA opgericht. Deze organisatie ontstond als een samenwerking tussen verschillende Europese luchtvaartautoriteiten en had als initiële doel om uniforme certificatiecodes op te stellen voor de bouw van grote vliegtuigen en vliegtuigmotoren.³³ In 1987 werden deze doelen uitgebreid naar onder meer onderhoudsstandaarden en het uitvaardigen van vergunningen.³⁴ Deze standaarden waren de zogenaamde *Joint Aviation*

²⁹ Art. 12 Verord.Raad nr. 159/2002, 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, *Pb.L.* 7 september 2002, 240/1. (hierna: Verord.Raad nr. 159/2002)

³⁰ *Ibid.*

³¹ Resolutie 1 Verslag van de Europese Burgerluchtvaartconferentie te Straatsburg van 29 november 1955 tot 16 december 1955, Doc. 516.(hierna: Burgerluchtvaartconferentie)

³² Resolutie 1 §3, Burgerluchtvaartconferentie.

³³ M.A. PETTIT en J.H. DUNLAP, "The European Joint Aviation Authorities: Meeting the Challenges of International Cooperation", *Journal of Aviation/Aerospace Education & Research*, 1995, vol. 5, 11.

³⁴ *Ibid.*

Requirements (hierna: JAR's). JAA moest zo een tegengewicht vormen voor het Amerikaanse *Federal Aviation Administration*.³⁵

81. Gezien het grootste deel van de betrokken lidstaten lid waren van zowel ECAC als JAA, kan de opname van JAA door ECAC in 1988 als erkend orgaan dan ook niet als verrassing beschouwd worden. Het directe gevolg van deze nauwe samenwerking was dat ECAC zich zou toespitsen op een algemene, ondersteunende functie voor de Europese luchtvaart en dat JAA zich zou focussen op het opstellen van standaarden.³⁶

82. Gezien JAA geen regelgevende instantie was, hadden de JAR's slechts rechtskracht nadat ze geïmplementeerd waren in het nationale recht.³⁷

83. In 2002 werd de situatie in Europa grondig hertekend. De Europese Gemeenschap (nu: Europese Unie) trok de bevoegdheid omtrent de regelgeving van de burgerluchtvaart, welke voordien bij de lidstaten lag, naar zich toe met verordening 1592/2002. Een direct gevolg hiervan is de oprichting van EASA, een onafhankelijk agentschap met betrekking tot technische aangelegenheden dat juridisch, administratief en financieel onafhankelijk is.³⁸

3.2. Wat met het ECAC en JAA?

84. Zoals reeds aangehaald was JAA geen regelgevende instantie. Een concreet gevolg hiervan is dat de door hen opgestelde JAR's niet bindend waren tenzij omgezet in nationale wetgeving. EASA daarentegen heeft wel de bevoegdheid om bindende standaarden op te leggen aan de lidstaten op grond van het mandaat gekregen door de Europese Gemeenschap.³⁹ Bovendien streeft EASA hetzelfde doel na als JAA waardoor er een overlap kan ontstaan tussen enerzijds het Unierecht en anderzijds nationale wetgeving.

85. Indien er een conflict ontstaat omwille van de overlapping tussen het Unierecht en nationale wetgeving, dan heeft het Unierecht voorrang. Met andere woorden, de in het nationale recht omgezette standaarden opgesteld door JAA verliezen hun rechtskracht van zodra de Europese wetgever haar bevoegdheid omtrent de desbetreffende standaarden uitoefent. Bevestiging van de primauteit van het Unierecht kan gevonden worden in de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁴⁰

3.2.1. ECAC

86. Sinds ECAC in 1988 JAA opnam in haar werking als erkend orgaan, treedt het niet langer op in de hoedanigheid van *standard-setting* organisatie. Hierdoor is de invloed van de verordening

³⁵ H. M. SOEKKHA (ed.), *Aviation Safety: Human Factors, System Engineering, Flight Operations, Economics, Strategies, Management*, Utrecht, VSP, 1997, 25.

³⁶ J.P. CHAUVET (ed.), *Annuaire Européen vol. XLXII*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 3; Regeling met betrekking tot de ontwikkeling, de aanvaarding en de implementatie van joint aviation requirements afgesloten op 11 september 1990 te Cyprus, www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Protocol_Cyprus.pdf.

³⁷ E. M. GIEMULLA, en L. WEBER (eds.), *International and EU Aviation Law: Selected Issues*, Den Haag, Kluwer Law International, 2011, 319.

³⁸ Art. 19 Verord.Raad nr. 159/2002.

³⁹ Art. 12 Verord.Raad nr. 159/2002.

⁴⁰ HvJ 15 juli 1964, nr. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 'Costa/ENEL'; HvJ 9 maart 1978, nr. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 'Simmenthal II'.

bepikt tot haar erkend orgaan, JAA. Het ECAC bestaat nog steeds en is actief als een informele vereniging van 44 Europese luchtvaartautoriteiten die hun beleid wensen te harmoniseren.⁴¹

3.2.2. JAA

87. Een nieuw regulerend kader opstellen is een complexe en tijdrovende aangelegenheid. Het is dan ook om die reden dat EASA en JAA besloten een samenwerking aan te gaan om het vroegere kader om te zetten naar een kader conform de verordening.⁴² In 2008, enkele jaren en bevoegdheidsuitbreidingen later, was de overgang van het oude regulerend kader onder JAA naar het nieuwe regulerend onder het Agentschap voltooid.⁴³ Op 30 juni 2009 werd de werking van JAA stopgezet door ECAC.⁴⁴ Enkel JAA-TO, een opleidingsorganisatie, leeft verder.

88. Een belangrijke toevoeging is dat landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie, niet kunnen deelnemen als lidstaat aan het Agentschap. Een uitzondering is van toepassing op leden van de Europese Vrijhandelsassociatie. Zij kunnen lid worden, maar hebben geen stemrecht.

89. Als gevolg hiervan is het aantal lidstaten afgenomen van 37 volledige lidmaatschappen en 6 kandidaat-lidmaatschappen onder JAA, tot 32 lidmaatschappen onder het Agentschap.⁴⁵

3.3. De oprichting van het Agentschap en de verhouding tot de Commissie

90. De oprichting van het Agentschap ging gepaard met drie belangrijke criteria. Ten eerste moest de organisatie een organisatorisch onderscheidend vermogen hebben. Ten tweede moest het op te richten Agentschap een eigen wil hebben - en dus bijgevolg onafhankelijk van de Europese Commissie en lidstaten werken - en ten derde moest het de bevoegdheid hebben om binnen een bepaald kader internationale overeenkomsten af te sluiten met derde partijen.⁴⁶

91. Wat de eerste eigenschap betreft, kan gesteld worden dat aan de vereisten voldaan is. Immers heeft het Agentschap rechtspersoonlijkheid, eigen bevoegdheden, een uitgewerkte interne structuur, eigen personeel en eigen financiële middelen.⁴⁷

⁴¹ Een actueel voorbeeld om de informele rol van ECAC te illustreren is het *European Aviation and Environment Working Group* (EAEG). Deze samenkomst van Europese leden van de *Committee on Aviation Environmental Protection* neemt een actieve voortrekkersrol in met betrekking tot luchtvaartgerelateerde milieukwesties.

⁴² Werkafspraken met betrekking tot de overdracht van bepaalde standaardisatie activiteiten van JAA naar EASA afgesloten op 1 november 2004 te Hoofddorp, www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/WA_JAA_EASA_Std.pdf.

⁴³ Verord.Raad nr. 216/2008, 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG, *Pb.L.* 19 maart 2008, afl. 79, 1 (hierna: EASA-verordening 2008); Art. 1 Definitief rapport van de FUJA II werkgroep, 19 maart 2008, <https://jaato.com/cms/file/Final-FUJA-II-Report.pdf/>. (hierna: Definitief rapport van de FUJA II werkgroep)

⁴⁴ Art. 64 Definitief rapport van de FUJA II werkgroep.

⁴⁵ www.easa.europa.eu/easa-and-you/international-cooperation/easa-by-country?easa_relationship%5B%5D=field_easa_country_mbmo_target_id.

⁴⁶ F. COMAND-KUND, *European Union Agencies as Global Actors, A legal study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*, Abingdon, Routledge, 2018, 140.

⁴⁷ Art. 94(1) e.v. Verord.Raad nr. 2018/1139, 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,

92. Een conclusie omtrent de onafhankelijkheid van het Agentschap ten opzichte van de Europese Commissie is minder eenvoudig te bereiken omwille van twee schijnbare tegenstellingen. Aan de ene zijde is het Agentschap bevoegd om, met voorafgaand akkoord van de Commissie, samenwerkingen en afspraken aan te gaan met derde landen en internationale organisaties in het kader van haar bevoegdheden.⁴⁸ Aan de andere zijde is de werking van het Agentschap sterk afhankelijk van de Europese Commissie en de lidstaten. Beslissingen moeten immers met een meerderheid van twee derden genomen worden door de Raad van Beheer, welke bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat en een vertegenwoordiger van de Commissie.⁴⁹

93. We merken dus dat de onafhankelijkheid om internationale betrekkingen aan te gaan onderhevig is aan invloed van zowel de Europese Commissie als de lidstaten en dat het uitvoerde orgaan van EASA, de Raad van Beheer, bestaat uit afgevaardigden van lidstaten en de Commissie. Hierdoor is de werking van EASA sterk gelieerd met de Commissie en kan onafhankelijkheid niet geconcludeerd worden.

94. De invloed van het gebrek aan onafhankelijkheid op het onderwerp van deze thesis is echter summier. Er zal dan ook niet verder worden ingegaan op deze publiekrechtelijke problematiek.

3.4. Organen

3.4.1. Raad van Beheer

95. Zoals reeds eerder besproken wordt het bestuur van het Agentschap waargenomen door de Raad van Beheer. Deze raad bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende lidstaten en de Europese Commissie. Zij worden voor een termijn van 4 jaar aangesteld door de desbetreffende lidstaat en dragen hier de algehele verantwoordelijkheid voor het beleid inzake de veiligheid van de burgerluchtvaart. Deze termijn is verlengbaar.⁵⁰

96. De vertegenwoordigers kiezen uit hun midden een voorzitter en vicevoorzitter, eveneens voor een termijn van vier jaar.⁵¹

97. Europese lidstaten die geen lid van de Europese Unie zijn mogen deelnemen aan het Agentschap. Echter hebben de vertegenwoordigers slechts de status van waarnemer in de Raad van Beheer en bezitten ze bijgevolg geen stemrecht.⁵²

98. De primaire bevoegdheden van de Raad van Beheer zijn het bepalen van de jaarlijkse en meerjaarlijkse werkprogramma's, het opstellen en goedkeuring van de jaarbegroting en het

(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, *Pb.L.* 22 augustus 2018, afl. 212, 1. (hierna: EASA-verordening).

⁴⁸ Art. 75(2)(i) jo. Art. 90(2) EASA-verordening.

⁴⁹ Art. 99(1) EASA-verordening.

⁵⁰ Art. 99(1) EASA-verordening.

⁵¹ Art. 100 EASA-verordening.

⁵² Art. 99(4) EASA-verordening.

benoemen van de uitvoerend directeur. Ook stelt de Raad van Beheer adviezen op met betrekking tot de uitvoering van het Europees plan voor de veiligheid in de luchtvaart.⁵³

99. Besluiten worden genomen bij een simpele meerderheid van de stemgerechtigde leden. Enkel indien de materie betrekking heeft op talenregeling dient het besluit met eenparigheid van de stemmen te worden aangenomen.⁵⁴

3.4.2. Uitvoerend directeur

100. Het dagelijks bestuur van het Agentschap wordt waargenomen door de uitvoerend directeur. In tegenstelling tot de voorzitter of de vice-voorzitter van de Raad van Beheer, is de uitvoerend directeur op grond van relevante ervaring en een transparante en open selectieprocedure benoemd voor een periode van 5 jaar. De benoeming kan enkel plaatsvinden nadat hij een verklaring heeft afgelegd voor het Europese Parlement.⁵⁵

101. De uitvoerend directeur is verantwoording verplicht aan de Raad van Beheer en op aanvraag ook aan het Europees Parlement. Verder oefent hij zijn bevoegdheden uit op onafhankelijke wijze.⁵⁶

3.4.3. Kamer van Beroep

102. Naast de Raad van Beheer en de uitvoerend directeur kent EASA ook nog een kamer van beroep.⁵⁷ Deze is volledigheidshalve toegevoegd aan de thesis, maar levert geen verdere bijdrage tot het onderzoek.

3.5. Bevoegdheden

103. De bevoegdheden die de Unie naar zich heeft toegetrokken met betrekking tot luchtvaart gerelateerde aspecten staan opgesomd in artikel 5 e.v. van de EASA-verordening. Deze bevoegdheden zijn luchtwaardigheid en milieubescherming, de bemanning, de vluchtuitvoeringen, de luchtvaartterreinen, Air Traffic Management (ATM) en Air Navigation Services (ANS), Luchtverkeersleiders, onbemande voertuigen en ook luchtvaartuigen die door een exploitant van een derde land worden gebruikt voor vluchten naar, binnen of vanuit de Unie.

104. De voormelde bevoegdheden zijn allesomvattend. Op enkele uitzonderingen na valt ieder aspect van de (hobby)luchtvaart onder deze verordening waardoor het materiële werkingsgebied zeer breed is. Een belangrijke kanttekening die we hierbij moeten maken is dat de bevoegdheid tot delegeren toegekend is aan de Commissie voor stilzwijgende en hernieuwbare periodes van 5 jaar in Artikel 128 van de EASA-verordening. Tot op heden is deze periode stilzwijgend verlengd.

⁵³ Art. 98(2) EASA-verordening.

⁵⁴ Art. 98(2)(k) jo. Art. 102 EASA-verordening.

⁵⁵ Art. 103 EASA-verordening.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Art. 105 EASA-verordening.

3.6. Instrumenten

105. Gezien de opsplitsing van de bevoegdheden tussen de Commissie en het Agentschap, is een onderverdeling in de instrumenten tussen beide organisaties eveneens aangewezen.

3.6.1. Commissie

106. De Commissie kent verschillende instrumenten welke van toepassing zijn op deze materie. Om deze te kunnen bespreken, is het noodzakelijk dat we in een notendop de gewone en de bijzondere wetgevende procedure overlopen.

3.6.1.1. De gewone wetgevende procedure

107. De gewone wetgevende procedure is uitgewerkt in artikel 294 van het VWEU. Deze procedure wordt geïnitieerd door de Europese Commissie waarbij ze een voorstel indienen bij het Europese Parlement en de Europese Raad. Vervolgens zal het Europese Parlement zijn standpunt vaststellen in eerste lezing en deze mededelen aan de Europese Raad. De Raad heeft vervolgens twee mogelijkheden. Of ze verwerpen het standpunt en stellen hun eigen standpunt vast. Of ze aanvaarden het standpunt waarna het getekend wordt door de voorzitter van het Parlement en de voorzitter van de Raad (artikel 297 VWEU). Vervolgens wordt het gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie waarna het in werking treedt op de in het document bepaalde datum of de twintigste dag na bekendmaking. De gewone wetgevende procedure kan aanleiding geven tot verordeningen, richtlijnen of besluiten.

108. Het belangrijkste voorbeeld van zulk een wetgevend instrument met betrekking tot het onderwerp van deze thesis is verordening 2018/1139 van 4 juli 2018. Deze verordening is de meest recente verordening inzake de gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart.

3.6.1.2. De bijzondere wetgevende procedure

109. De bijzondere wetgevende procedure kent in tegenstelling tot de gewone wetgevende procedure geen vaststaande procedure.⁵⁸ In het kader van deze thesis kan ik hier kort over zijn gezien de bijzondere procedure niet toepasselijk is op luchtvaart- en transport gerelateerde sectoren. Volledigheidshalve dient dit toch vermeld te moeten worden.

3.6.1.3. Delegatie aan de Europese Commissie

110. Het doorlopen van de volledige gewone wetgevende procedure is tijdrovend. Immers zijn er minstens drie verschillende actoren die een belangrijke rol spelen, zijnde de Commissie, de Raad en het Parlement. Dat dit niet tijdsefficiënt is, hoeft dan ook geen betoog. Zo is de gemiddelde duur van de aanneming van wetgevende handelingen tussen 2009 en 2014 ongeveer een 20 maanden.⁵⁹ Een belangrijke kantnoot hierbij is dat dit gemiddelde van 20 maanden pas aanvangt bij het

⁵⁸ Art. 289(2) VWEU.

⁵⁹ A. MATEI, *Efficiency and effectiveness of the European Parliament under the ordinary legislative procedure*, Boekarest, Preprints, 2018, DOI: 10.20944/preprints201812.0299.v1.

wetsvoorstel door de Europese Commissie. Het bekomen van het wetsvoorstel is niet inbegrepen in de deze periode.

111. De luchtvaartsector is echter, omwille van de technische vooruitgang, een sector die snel evolueert waardoor er nood is aan een efficiëntere wijze om details op Unierechtelijk niveau te bepalen. Een voorbeeld hiervan is de snelle groei van de dronese sector.⁶⁰ Het krantenartikel dat afkomstig is uit 2016 spreekt van een Koninklijk Besluit (dus nationaal recht) dat van kracht is voor professionele drones. Het Unierechtelijk niveau was echter ten tijde van de explosieve groei niet mee.⁶¹ De reden dat het Unierecht niet mee was, is te wijten aan het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel is opgenomen in artikel 5 VEU dat stelt:

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

112. De Unie mag, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel bijgevolg enkel optreden in de luchtvaart indien deze doelstellingen beter verwezenlijkt kunnen worden op Unierechtelijk niveau. Immers is transport en met uitbreiding luchtvaart een gedeelde bevoegdheid onder artikel 4(2)(g) VWEU. Naast het subsidiariteitsbeginsel is het eveneens belangrijk dat er een wettelijke basis bestaat om op te treden. In het geval van drones bestond deze wettelijke basis niet. Immers was er in de toen geldende EASA-verordening niets opgenomen over drones.⁶²

113. Om hiervoor een wettelijke basis te creëren, heeft de Commissie de gewone wetgevende procedure in gang gezet om de EASA-verordening te wijzigen zodat ook drones onder de bevoegdheid zouden vallen van de Unie. Het voorstel voor deze nieuwe EASA-verordening is ingediend op 7 december 2015 door de Commissie en op 22 augustus 2018 is het gepubliceerd in het Publicatieblad. In totaal heeft het dus van het wetsvoorstel tot publicatie ongeveer een 32 maanden geduurd.

114. Het onderliggende probleem in bovenstaande analyse is dus dat de drones op het moment van de explosieve groei nog niet tot de bevoegdheid van de Europese Unie behoorde. Hierdoor is de volledige gewone wetgevende procedure gevolgd moeten worden om dit tot de bevoegdheid van de Unie te maken.

115. Indien deze materie wel tot de bevoegdheid van de Europese Unie zou hebben behoord, dan had er een minder omslachtige manier bestaan om tot nieuwe wetgevende documenten te komen: de bevoegdheidsoverdracht. Deze procedure is vastgelegd in artikel 290 VWEU welke ik hieronder zal analyseren. Artikel 290(1) stelt dat:

⁶⁰ X. "Verkoop van drones bijna verdubbeld", *De Tijd*, 29 augustus 2016; Het woord *drone* wordt niet in de mond genomen door de Europese Unie. Men spreekt van *unmanned aircraft*. Gemakkelijkshalve verwijs ik in dit deel naar *unmanned aircraft* als drones.

⁶¹ KB 10 april 2016 betreffende het gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim, *BS* 14 april 2016 (ed. 2), 25.944.

⁶² EASA-verordening 2008.

In een wetgevingshandeling kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.

In de wetgevingshandelingen worden uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afgebakend. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie.

116. Hieruit kunnen we twee belangrijke elementen abstraheren. Ten eerste moet het een niet-wetgevende handeling van algemene strekking betreffen oftewel een wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. Een tweede element is dat de bevoegdheidsdelegatie voldoende afgebakend moet zijn. Ik illustreer deze bevoegdheidsoverdracht aan de hand van verordening 2018/1119 van de Commissie van 31 juli 2018.

117. In bovenvermelde verordening verwijst de Commissie naar artikel 7(6) van de EASA-verordening waarin duidelijk wordt vastgesteld dat niet-essentiële elementen die opgenomen zijn in die onderstaande lijst mogen worden gedelegeerd indien ze in overeenstemming zijn met de procedure opgenomen in artikel 65(4) van de EASA-verordening.⁶³

118. Artikel 65(4) verwijst op zijn beurt naar artikel 5 en 7 van het Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.⁶⁴ Ondanks het feit dat dit Besluit ingetrokken is door verordening 182/2011, blijven de gevolgen van artikel 5 van het ingetrokken besluit gehandhaafd voor bestaande basishandelingen waarin naar dat artikel wordt verwezen.

119. Wat zegt dat artikel 5 van het Besluit? Er wordt in dit artikel verwezen naar procedurele vereisten waaraan voldaan moet zijn voor de gedelegeerde regelgevingsprocedure aan de Europese Commissie.

120. Als we deze bovenstaande elementen terugkoppelen aan de voorwaarden die hierboven vastgesteld zijn, dan merken we dat er aan deze voorwaarden voldaan is.⁶⁵ Immers valt de materiële werkingssfeer van verordening 2018/1119 van de Commissie binnen in de in artikel 7(6) van de EASA-verordening opgesomde lijst van elementen die mogen worden gedelegeerd. *In casu* is er voldaan aan de twee voorwaarden en is er sprake van een legitieme delegatie.

121. Met betrekking tot de delegatie aan de Commissie kunnen we stellen dat dit niet enkel een nuttige mogelijkheid is, maar ook een noodzakelijke. De luchtvaartsector is immers een sector waar er snel geanticipeerd moet kunnen worden op nieuwe ontwikkelingen. De gewone wetgevende procedure staat dit zoals hierboven geïllustreerd, niet toe.

⁶³ Merk hierbij op dat de huidige EASA-verordening 2018/1139 toen nog niet in werking was getreden. De toen geldende EASA-verordening was op dat moment verordening 216/2008.

⁶⁴ Art. 5 B.Raad nr. 1999/468/EG, 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, *Pb.L.* 17 juli 1999, afl. 184, 23.

⁶⁵ *Supra* 116.

122. Het instrument van de Commissie dat het resultaat vormt van deze gedelegeerde bevoegdheden is de gedelegeerde verordening. Samen met de gewone verordeningen vormen deze twee instrumenten de zogenaamde *hard law* van het Europese luchtvaartrecht.

3.6.2. Het Agentschap

123. Hierboven hebben we het uitgebreid gehad over de rol van de Europese Commissie en het belang van de EASA-verordening met betrekking tot de bevoegdheden. De EASA-verordening kent echter nog een tweede belangrijk luik en dat is de oprichting van het Agentschap.

124. Een belangrijke vraag die we ons moeten stellen is welke bevoegdheden het Agentschap heeft, welke instrumenten het kan toepassen in het beleid en hoe deze organisatie zich tot de Europese Commissie verhoudt.

125. De bevoegdheden van het Agentschap zijn *de jure* eerder beperkt. Waarbij de Unie ruime bevoegdheden heeft gekregen welke staan opgesomd in het eerste deel van de EASA-verordening, verkrijgt het Agentschap enkel de bevoegdheden welke specifiek aan hen zijn opgedragen door de Commissie of aan hen zijn toegewezen in de EASA-verordening. Indien het een door de Commissie opgedragen bevoegdheid betreft, moet deze gedelegeerd zijn aan de Commissie.

126. Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid om op te treden op het gebied van luchtwaardigheids- en milieucertificering met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen. Gezien deze bevoegdheden specifiek toegewezen zijn aan het Agentschap is een bijkomende delegatie van de Commissie niet vereist. Ter conclusie kan dus gesteld worden dat het Agentschap geen impliciete bevoegdheden geniet en dat de residuaire bevoegdheid rust bij de Commissie.

127. In de eerste plaats zal het Agentschap bijstand verlenen aan de Commissie bij het voorbereiden van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Deze documenten worden adviezen oftewel *opinions* genoemd.⁶⁶

128. In de tweede plaats zal het Agentschap deze gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen verder uitwerken in de aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren. Het grote onderscheid is dat aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren niet bevestigd moeten worden door de Commissie. Het Agentschap kan deze op zelfstandige basis opstellen en uitvaardigen indien ze hiervoor het mandaat hebben verkregen. Deze aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren staan in de luchtvaartsector eerder bekend onder hun Engelstalige naam zijnde *acceptable means of compliance* en *guidelines*. In het verdere verloop van de thesis zal ik dan ook de Engelstalige benaming gebruiken.⁶⁷

129. Deze *acceptable means of compliance* en *guidelines* vormen als het ware de manier waarop het Unierecht uitgevoerd moet worden door de lidstaten om conform het Unierecht te handelen. De wisselwerking tussen de *implementing rules* (de verordeningen) en de *acceptable means of*

⁶⁶ Art. 76(1) EASA-verordening.

⁶⁷ Art. 76(3) EASA-verordening.

compliance kunnen eenvoudig aangetoond worden door te kijken naar de regelgeving omtrent zweefvliegvergunningen.

130. De *implementing rule* met betrekking tot vergunningen is verordening 1178/2011 van de Commissie. In bijlage 1 hiervan is Part-FCL opgenomen. Hierin zijn de Unierechtelijke bepalingen opgenomen die door de Lidstaten gerespecteerd moeten worden. Immers betreft het een verordening en heeft het na de datum van inwerkingtreding rechtstreekse werking. Een voorbeeld van een *implementing rule* uit Part-FCL is FCL.125 waarin de eisen met betrekking tot het praktisch voor het behalen van een zweefvliegvergunning zijn opgenomen. Dit maakt deel uit van het Unierecht en hieraan dient door iedere lidstaat gevolg gegeven te worden.

131. Het Agentschap heeft aan het voornoemde artikel ook een *acceptable means of compliance* toegevoegd. Zo staat in AMC2 FCL.125, dat toegevoegd is aan de geconsolideerde versie van Part-FCL, een checklist uitgewerkt voor de examiner waarmee hij, indien hij deze volgt, geldt het vermoeden dat hij handelt conform het Unierecht. Met deze *acceptable means of compliance* wil het Agentschap de nodige tools bieden aan de luchtvaartwereld om op een relatief eenvoudige manier te handelen conform het Unierecht.⁶⁸ In het tweede deel zal hier verder op teruggekomen worden.

132. Evenwel is het belangrijk om te weten dat deze *acceptable means of compliance* deel uitmaken van *soft law*. Ze zijn met andere woorden niet bindend en het staat de lidstaten dan ook vrij om hiervan af te wijken. Deze afwijkingen op de *acceptable means of compliance* noemt men *alternative means of compliance* en hierbij geldt het vermoeden van conformiteit niet.⁶⁹

3.6.2.1. Regelgevend proces

133. Het theoretisch kader is in het bovenstaande deel uitgewerkt. Een belangrijke vraag die ons nog rest is hoe de rol van het Agentschap eruit ziet in de procedure voor de totstandkoming van gedelegeerde verordeningen. Om op deze vraag een antwoord te kunnen formuleren, gaan we uit van de hypothese dat de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid heeft gekregen op grond van artikel 290(1) VWEU. We gaan nu stap voor stap bekijken in welke mate het Agentschap betrokken is in het wetgevende proces.

134. Artikel 76 van de EASA-verordening stelt dat:

1. Op verzoek verleent het Agentschap de Commissie bijstand bij het voorbereiden van voorstellen voor wijzigingen van deze verordening en van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die op grond van deze verordening worden vastgesteld [...]. De documenten die het Agentschap daartoe bij de Commissie indient, nemen de vorm aan van adviezen.
2. Het Agentschap stelt aanbevelingen aan de Commissie op met het oog op de toepassing van de artikelen 70 en 71

135. De eerste stap is dus dat de Commissie het Agentschap moet verzoeken om bijstand te verlenen of dat het Agentschap beslist een aanbeveling te doen. Deze bijstand zal de vorm aannemen van een advies. De manier waarop het advies tot stand komt, is onderhevig aan de

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Art. 62(13)(e); Art. 77 EASA-verordening.

bepalingen opgenomen in de EASA *Management Board Decision* 18-2015.⁷⁰ Deze procedure is naar analogie ook van toepassing voor de aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren. We overlopen in kort bestek de procedure.

3.6.2.2. Rulemaking programme

3.6.2.2.1. Terms of reference

136. In samenspraak met de lidstaten, adviesorganen en de Europese Commissie, stelt de uitvoerend directeur jaarlijks een vijfjarig *rulemaking programme* op. Deze agenda bepaalt welke onderwerpen er in deze periode de focus zullen uitmaken. Relevant voor deze thesis is in de agenda 2019-2023 bijvoorbeeld het actiepunt *Address safety risks in General Aviation in a proportionate and effective manner*.⁷¹ Hier komen we later uitgebreid op terug in het tweede deel van de thesis.

137. Bij het aanvangen van ieder regelgevend proces worden er ToR's bepaald. Dit zijn de *terms of reference* en zij omvatten het kader waarbinnen het proces dient plaats te vinden. Denk hierbij onder meer aan een tijdsschema, de nood om adviserende organen te raadplegen, of het een *opinion, acceptable means of compliance* of *guideline* dient te worden etc.⁷²

138. Naast bovenstaande elementen, is het ook mogelijk dat de uitvoerend directeur een PIA of een RIA nodig acht:

- Een *preliminary impact assessment* oftewel PIA is een onderzoek naar de noodzakelijkheid om een bepaald onderwerp te reguleren met betrekking tot veiligheid, *level playing field* of milieu. Ook wordt er rekening gehouden met proportionaliteit, mogelijke alternatieven en een kosten-batenanalyse.⁷³
- Een *regulatory impact assessment* oftewel RIA is een onderzoek naar de voordelen die het resultaat van de wetgevende procedure met zich meebrengt voor de lidstaten en de rechtsonderhorigen. Hierbij gaat men eveneens rekening houden met een kosten-batenanalyse om zo tot een oordeel te komen of de voorgestelde regel de kwaliteit van de regelgeving gaat verbeteren.⁷⁴

139. Het onderscheid qua toepassing tussen beide *impact assessments* is dat een *preliminary impact assessment* steeds deel zal uitmaken van het *rulemaking process* tenzij het een onderwerp van diverse aard of een niet controversieel onderwerp betreft.

140. Een *regulatory impact assessment* zal daarentegen altijd deel uitmaken van het *rulemaking process*. Echter is de toepassing van het verplichte gebruik van de *regulatory impact assessment* relatief soepel. Immers voorziet de *Management Board Decision* in een proportionele analyse. Indien verwacht wordt desbetreffende regel een hoge impact zal hebben, dan is een grondig onderzoek vereist. Indien de verwachte impact echter beperkt is, dan zal een lichte analyse volstaan.⁷⁵

⁷⁰ EASA Management Board Decision 18-2015 van 15 december 2015 tot vervanging van Besluit 01/2012 betreffende de toegepaste procedure van het Agentschap voor het uitvaardigen van adviezen, certificeringsspecificaties, aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren ('Regelgevend Proces'). www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%2018-2015%20on%20Rulemaking%20Procedure.pdf. (hierna: Management Board Decision)

⁷¹ Art. 3.1.2.3 European Plan for Aviation Safety 2019-2023.

https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS_2019-2023%20final.pdf. (hierna: EPAS)

⁷² Art. 4(2) Management Board Decision.

⁷³ Art. 2(3) Management Board Decision.

⁷⁴ Art. 5 Management Board Decision.

⁷⁵ *Ibid.*

141. Zowel het vijfjarig *rulemaking programme* als de *terms of reference* worden gepubliceerd op de website van EASA. Deze informatie is beschikbaar op slechts twee muisklikken van de thuispagina van het Agentschap.

142. Merk op dat het hieronder besproken regelgevende proces het gewone regelgevende proces betreft. (Niet te verwarren de gewone wetgevende procedure uit het VWEU). De versnelde procedure wordt hieronder in het uitgewerkte voorbeeld besproken.

3.6.2.3. *Eigenlijke regelgevende proces*

143. De *terms of reference* vormen het kader waarbinnen het Agentschap dient te werken. Echter is het kader hiertoe niet beperkt. Zo dient het Agentschap onder meer ook voldoende rekening te houden met de bepalingen opgenomen in de EASA-verordening, de door ICAO opgestelde *standards and recommended practices* en ook de harmonisatie met andere luchtvaartautoriteiten en internationale organisaties.⁷⁶

144. Het resultaat van deze procedure is de zogenaamde *notice of proposed amendment* oftewel NPA en is opgesteld door de *drafting group*. Deze samenstelling van deze groep is door de uitvoerend directeur bepaald in de *terms of reference* en bestaat uit zowel leden van het Agentschap, de Commissie alsook stakeholders.⁷⁷ Naast de voorgestelde regel zelf bevat dit document eveneens een verklarende nota omtrent de voorbereiding, eventueel een RIA en PIA alsook de voorgestelde acties om de implementatie te bevorderen. Ook wordt er in deze NPA de nodige aandacht geschonken aan de positie van de voorgestelde regel in het kader van het internationale luchtvaartrecht.

3.6.2.4. *Raadplegingen*

145. Een belangrijk aspect waar het Agentschap veel aandacht aan schenkt, is de openbaarheid en transparantie van de procedure. Zo wordt de *notice of proposed amendment* evenals de *terms of reference* gepubliceerd op de website van het Agentschap en bestaat gedurende een beperkte periode van één tot drie maanden de mogelijkheid om commentaar te geven op de voorgestelde regelgeving.

146. Uit de interviews welke ik heb afgenomen bij de Liga van Vlaamse Zweefvliegclubs, blijkt dat er van deze mogelijkheid veelvuldig gebruik wordt gemaakt. Zo stelt Patrick Pauwels dat:

Als je gaat kijken naar de vorming van de Europese regelgeving dan is er een idee, hetzij vanuit het Parlement of de Commissie, krijgt EASA zijn opdrachten en moet men een regelgeving gaan ontwikkelen. Dan wordt er een drafting group opgesteld om een eerste body te maken, vervolgens wordt dat gepubliceerd als notice of proposed amendment, oftewel NPA. Dat wordt dan aan het publiek bekend gemaakt en dan kan iedereen in de EU daar zijn commentaar op geven. Dat hebben wij altijd gedaan vanuit de EGU (European Gliding Union, n.v.d.r.) en naargelang het onderwerp met nog extra reacties vanuit alle zweefvliegfederaties in Europa.⁷⁸

⁷⁶ Art. 6(2) Management Board Decision.

⁷⁷ Art. 4(3) Management Board Decision.

⁷⁸ Bijlage 3 [00:19].

147. Om de objectiviteit en de kwaliteit van het regelgevende proces te garanderen, worden de commentaren beoordeeld door zowel een gekwalificeerd expert die niet onmiddellijk betrokken is bij het opstellen van de desbetreffende regel alsook een expert die wel onmiddellijk betrokken is bij het regelgevende proces. Een uitzondering voor de tussenkomst van de onafhankelijk expert is voorzien indien de regelgevende procedure van niet-controversiële aard is of indien het toepassingsgebied van de voorgestelde regel van marginale aard is.⁷⁹

148. Deze uitkomsten van deze commentaren worden beoordeeld door de Uitvoerend Directeur en worden eveneens gepubliceerd op de website van het Agentschap. Dit zijn de zogenaamde *comment response documents* oftewel CRD's.⁸⁰

149. Indien uit de commentaren blijkt dat er gewichtige bezwaren zijn tegen de voorgestelde regel, dan kan de uitvoerend directeur ervoor opteren om de stakeholders verder te raadplegen. Ongeacht of hij dit doet of niet, dient de CRD te worden toegevoegd aan het uiteindelijke resultaat, zijnde een *opinion*, een *implementing rule* of een *acceptable means of compliance*.⁸¹

3.6.2.5. *Ex post evaluatie*

150. Naast uitgebreide mogelijkheden tot consultatie van stakeholders, is er eveneens een bepaling in de *Management Board Decision* die voorziet in een ex post evaluatie. De precieze manier waarop dit dient te gebeuren is opgenomen in het regelgevende proces en is afhankelijk van de aard van de nieuwe regelgeving. Concreet zal het Agentschap de efficiëntie en de effectiviteit van de regelgeving analyseren om zo de regels te identificeren welke verbeterd, vereenvoudigd of zelfs opgeheven kunnen worden.⁸²

3.6.2.6. *Evaluatie van stakeholders*

151. Theorie is één ding. Maar hoe wordt deze procedure beschouwd door verschillende stakeholders en ook door EASA zelf? Daphne Vaes, Part-FCL licensing auditor van het Directoraat-generaal Luchtvaart antwoordt op de vraag in welke mate er mogelijkheid tot samenwerking is en of er ook effectief naar geluisterd wordt het volgende:

Zeker. Sowieso maakt EASA de voorstellen van wetgeving ook publiek en kan je daar als individu, vereniging of autoriteit ook commentaar op geven. Deze commentaren worden verzameld, intern beoordeeld en mogelijk zelfs toegepast. Deze werkingswijze bestaat al van bij het begin.

*Dus ja, er is zeker wel mogelijkheid tot samenwerking en van wat ik zie wordt er ook wel degelijk geluisterd.*⁸³

152. Régine Hamelijncx, senior safety management officer van het Agentschap, concludeerde tijdens het interview dat het een systeem is welke een goed resultaat geeft omwille van transparantie en openbaarheid, maar dat dit ten koste gaat van de efficiëntie. Ze stelt dat:

⁷⁹ Art. 8(1) Management Board Decision.

⁸⁰ Art. 8(3) Management Board Decision.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Art. 10 Management Board Decision.

⁸³ Bijlage 9 [00:11].

[The system is] effective, in terms of what it produces, then I think it is an effective system. However, it probably isn't the most efficient system because it uses a lot of resources. What we have is a very open and transparent system, but this comes with a cost in terms of efficiency. You cannot have a very transparent system that is also fast or very efficient in terms of resources. The price of transparency is that it is quite resource intensive and needs time. We are aware of the constant need to make our rulemaking process more effective and efficient, but I think we have a very open process, which is a good thing. Most of the time we do not draft rules in isolation. We have rulemaking groups, focus groups with people from the industries and the NAAs and we discuss a lot with them. It takes many meetings to come to a first draft, we then put a notice of proposed amendment together and publish it on our website. 'The whole world' can then comment on that document and these comments are reviewed, analysed and discussed.⁸⁴

3.6.2.7. Praktisch onderzoek

153. Om de theorie van het bovenstaande deel terug te koppelen aan de praktijk gaan we kijken naar de totstandkoming van Opinion No. 01/2019(B).⁸⁵ Deze *opinion* is op 18 februari 2019 gepubliceerd op de website van het Agentschap en behelst het resultaat van drie verschillende regelgevende procedures.

- *Easier access for general aviation pilots to instrument flying rules*
- *Revision of the ballooning licensing requirements*
- *Revision of the sailplane licensing requirements*

154.

Gezien het onderwerp van de thesis zal de focus liggen op de derde en laatste regelgevende procedure, de *revision of the sailplane licensing requirements* oftewel de herziening van de vergunningvereisten voor de zweefvliegsport.

155. De uitvoerend directeur stelt jaarlijks de agenda op voor een periode van vijf jaar en creëert het kader waarbinnen de regel gevormd dient te worden door de *terms of reference* op te stellen. Deze zijn te vinden het document ToR RMT.0701.⁸⁶

156. Een eerste kanttekening die we hierbij dienen te maken, is dat het een versnelde procedure betreft. Aldus artikel 16 van de *Management Board Decision* is voor een non-controversieel onderwerp of een onderwerp met beperkte reikwijdte geen *regulatory impact assessment* of geen *notice of proposed amendment* nodig. Het volstaat om de betrokken stakeholders te raadplegen. Immers stelt de uitvoerend directeur:

Since this rulemaking task is dealing with issues affecting a limited group of stakeholders, EASA decided to perform the task in accordance with Article 16 'Special rulemaking procedure: accelerated procedure' of the EASA's Rulemaking Procedure. Consequently, no notice of proposed amendment (NPA) will be issued.

⁸⁴ Bijlage 1 [00:28].

⁸⁵ De Nederlandse benaming is advies. Echter zal er in het kader van de thesis de Engelstalige benaming gebruikt worden gezien dit de standaard is in de luchtvaartsector.

⁸⁶ Terms of reference RMT.0701 houdende de herziening van de vergunningvereisten voor de zweefvliegsport van 15 december 2016, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/ToR%20RMT.0701%20Issue%201.pdf>. (hierna: Terms of reference)

157. Als we naar de *terms of reference* kijken, dan merken we dat het initiatief er gekomen is om aan de problematiek van de toenemende complexiteit tegemoet te komen. Het principiële doel is, en ik citeer:

[...] This proposal is to establish dedicated sailplane licensing requirements that are better better considering the specificities of sailplanes and are proportional to the complexity and risks of sailplane flying.⁸⁷

158. Een andere interessante invalshoek is de manier waar op ze dit doel trachten te bewerkstelligen. In de *terms of reference* wordt gesteld dat ze de geldende regelgeving moeten analyseren om de delen te identificeren welke vereenvoudigd moeten worden. Opvallend hierbij is dat de input van de zweefvlieggenootschap een voornaam deel uitmaakt van de manier waarop men dient op te treden met betrekking tot de herziening van de licentievoorwaarden.⁸⁸

159. Nadat de uitvoerend directeur het kader heeft bepaald waarbinnen gewerkt dient te worden en heeft bepaald op welke manier de regelgevende procedure zal verlopen, gaat hij vaststellen wat het eindresultaat moet worden. In dit geval stelt hij vast dat het eindresultaat een *opinion* dient te worden met in het bijzonder volgende doelstellingen:

A new Part containing aircrew requirements for sailplanes to be incorporated in the envisaged new Commission Regulation on sailplanes;

An amendment to Commission Regulation (EU) No 1178/2011 with the appropriate modifications and deletions of the IRs for sailplanes in Part-FCL, and, if needed, in other Parts.⁸⁹

160. Als laatste bepaalt de uitvoerend directeur eveneens de manier waarop de stakeholders geraadpleegd zullen worden. In deze concrete regelgevende procedure is er geopteerd om de raadplegingen vorm te geven als workshop. Uitgenodigd op deze workshop zijn de fabrikanten van zweefvliegtuigen, de bevoegde autoriteiten en ook de zweefvliegpiloten.⁹⁰

161. Over de *terms of reference* wil ik nog toevoegen dat er eveneens een tijdsindicatie is opgenomen. Op 15 december 2016 is de regelgevende procedure geïnitieerd door de uitvoerend directeur en werd verwacht dat de *opinion* in het tweede kwartaal van 2018 klaar zou zijn en dat ze in het tweede kwartaal van 2019 aangenomen zou worden door de Europese Commissie.

162. Wanneer we gaan kijken naar de uiteindelijke *opinion*, dan merken we dat de tijdsindicatie niet meer overeenkomt met die in de *terms of reference*. De *opinion* dateert van 18 februari 2019, met andere woorden het eerste kwartaal van 2019, en de verwachte aanname van de Europese Commissie is opgeschoven naar het vierde kwartaal van 2019.⁹¹ Een reden voor de vertraging is niet gegeven. Een logische verklaring hiervoor is mogelijk dat de vertraging te wijten is aan het samenvoegen van de drie verschillende regelgevende processen tot één *opinion*.

⁸⁷ Art. 2(2) Terms of reference.

⁸⁸ Art. 3(1)(d) Terms of reference.

⁸⁹ Art. 4 Terms of reference.

⁹⁰ Art. 5 Terms of reference.

⁹¹ Tijdelijk *Opinion* no. 01/2019(B) houdende de herziening van vergunningvereisten voor ballonvaart en de herziening van vergunningvereisten voor de zweefvliegsport van 18 februari 2019, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2019%20%28B%29.pdf>. (hierna: *Opinion*)

163. Eens deze *opinion* gestemd is door de Commissie zal het verschijnen als verordening in het Publicatieblad.⁹²

3.6.2.8. *Opinion*

164. Een aanbeveling of *opinion* is *grosso modo* opgebouwd uit vier verschillende delen. Het eerste deel gaat over de totstandkoming van de *opinion* en de volgende stappen, het tweede deel uit een gedetailleerde omschrijving van de *ratio legis* achter de nieuwe regelgeving, het derde deel geeft een opsomming van de geaffecteerde, bestaande regelgeving (e.g. welke documenten worden door de nieuwe wetgeving gewijzigd) en het vierde deel is de eigenlijke inhoud van de nieuwe wetgeving waarbij deze rechtstreeks vergeleken wordt met de oude wetgeving.

165. Zoals hierboven reeds aangehaald, is de besproken *opinion* samengesteld uit drie verschillende regelgevende processen die alle drie hetzelfde doel hebben, namelijk de vereenvoudiging van de hobbyluchtvaart.

166. Een kenmerk van de *opinion* waar ik wat meer aandacht aan wil besteden is de samenwerking met de stakeholders en de toepassing van de adviezen en commentaren die ze tijdens de workshop aanbieden aan het Agentschap. Een concreet voorbeeld heeft betrekking tot de bevoegdheid luchtacrobatie. Het Agentschap had verschillende opmerkingen gekregen over de beperkte strekking van de basiscursus. De commentatoren waren dan ook van mening dat extra manoeuvres zouden moeten worden toegevoegd aan de training voor luchtacrobatie. Het Agentschap stelde echter dat:

*[...] Widening the scope of the basic aerobatic privileges to a number of additional manoeuvres would contradict the initial idea and concept of the basic aerobatic privileges which was to establish a clear step between basic and advanced aerobatic privileges. Also, due to the nature of basic privileges and the related reduced and simplified training requirements, the intention was to exclude all manoeuvres which, in the case of wrong pilot input, could easily end up in a highly dangerous flight condition.*⁹³

167. Het Agentschap heeft evenwel geluisterd naar de commentaren en heeft besloten om ook de *lazy-eight* evenals de *spin* toe te voegen aan de basisopleiding luchtacrobatie.

168. In dit concrete geval is de totstandkoming van een *opinion* besproken. Echter kunnen via deze weg ook *acceptable means of compliance of guidance materials* tot stand komen. Deze moeten evenwel niet gestemd worden door de Commissie.⁹⁴

4. België

4.1. Voorgeschiedenis van het luchtvaartrecht in België

169. Wanneer we naar het luchtvaartrecht in België kijken, stellen we vast dat er twee primaire bronnen zijn die de basis van het nationale luchtvaartrecht vormen. De eerste hiervan is de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919 betreffende de regeling der

⁹² Art. 1.2 *Opinion*.

⁹³ Art. 2.4.4.7 *Opinion*.

⁹⁴ Art. 76(3) EASA-verordening.

luchtvaart (hierna: de wet). Ondanks het feit dat deze wet meer dan tachtig jaar oud is, is hij nog steeds up-to-date omwille van 18 wetswijzingen en 216 verschillende uitvoeringsbesluiten. De wet is in werking getreden op 31 maart 1954.⁹⁵

170. Een tweede bron die aan de basis ligt van het nationale luchtvaartrecht is het koninklijk besluit van 15 maart 1954 (hierna: het KB). Dit KB is samen met de wet in werking getreden op 31 maart 1954 en het KB kent intussen door middel van 67 verschillende uitvoeringsbesluiten een uitgebreide werking.⁹⁶

171. Meer dan een eenvoudige blik naar de data van inwerkingtreding is niet nodig om vast te stellen dat hier een discrepantie is. Immers is de wet gepubliceerd in 1937 en pas in werking getreden in 1954, samen met het KB. De lange periode tussen publicatie en invoering is echter te wijten aan twee belangrijke elementen. Het eerste element is de tussenkomst van de Tweede Wereldoorlog. Doordat de regering Pierlot-IV in ballingschap was in de periode van 1940 tot 1944, werden wetgevende projecten zoals het bovenvermelde, in de koelkast gestoken.⁹⁷ Een tweede element dat hierin meespeelde is de ondertekening en ratificatie van het Verdrag van Chicago in respectievelijk 1944 en 1947.⁹⁸ Hierdoor moest het KB dat voor de uitvoering van de wet zou zorgen, nog gewijzigd worden. Volgend citaat uit het Advies van de Raad van State benadrukt deze zienswijze:

*Daar de overeenkomst van Chicago bij de Wet van 30 april 1947 is goedgekeurd, moeten de op basis van de wet van 27 juni 1937 uitgevaardigde reglementsbepalingen zoveel enigszins mogelijk met de aanbevelingen der Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie overeenstemmen. Volgens het verslag aan de Koning is die verplichting nageleefd. Ook voor de Minister, aan wie het ontwerp de macht opdraagt tot het regelen van sommige technische punten, zal die verplichting gelden.*⁹⁹

172. Hetgeen ik hiermee tracht aan te tonen is dat de invloed van het internationale recht in die periode sterk aan het toenemen was. Het Unierecht stond nog maar net in haar kinderschoenen door de oprichting van de EGKS en dus was de invloed hiervan op de luchtvaart onbestaande.

173. De opkomst van het internationale recht in deze periode kan eenvoudig aangetoond worden door te kijken naar bovenvermelde primaire bronnen. Wanneer we kijken naar de wet van 27 juni 1937, dan stellen we vast dat er enkel verwezen wordt naar het Verdrag van Tokio van 14 december 1963 inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaarttuigen. Deze verwijzing is daarenboven ook pas toegevoegd bij de wet van 15 maart 2006. Met betrekking tot de originele, ongewijzigde wet uit 1937 stellen we dus vast dat er geen verwijzing naar het internationale recht terug te vinden is.

⁹⁵ Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, *BS* 26 juni 1937, 4.732.

⁹⁶ KB 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, *BS* 26 maart 1954, 2.274. (hierna: KB tot regeling der luchtvaart)

⁹⁷ M. DUMOULIN, E. GERARD, M. VAN DEN WIJNGAERT en V. DUJARDIN, *Nieuwe geschiedenis van België: 1905-1950*, Genk, Lannoo, 2005, 1155.

⁹⁸ Art. 8 Adv.RvS nr. 3215/2 bij de wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, *BS* 21 oktober 1952 (ed. 1).

⁹⁹ *Ibid.*

174. Als we daarentegen kijken naar het Koninklijk Besluit van 15 maart 1954, merken we al in de aanhef dat het internationale recht een prominente rol zal spelen in dit wetgevend document:¹⁰⁰

Gelet op de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, inzonderheid op haar artikelen 5, 8 en 42;

Gelet op de wet van 30 april 1947 tot goedkeuring van de overeenkomst betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart, op 7 december 1944 te Chicago ondertekend;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeerswezen en van Onze Minister van Financiën.

175. Immers erkend de Koning hiermee dat, door het opnemen van het Verdrag betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart samen met de wet van 27 juni 1937 in de aanhef, ze een gelijkwaardige werking hebben.

176. Het verschil tussen de wet en het KB die samen de twee primaire bronnen vormen van het luchtvaartrecht in België, is met betrekking tot het internationale recht groot. Echter zijn de twee bronnen complementair, m.a.w. ze vullen elkaar aan, waardoor de internationale bepalingen eveneens toegepast dienen te worden door de wet.

177. Ook wanneer we kijken naar het Unierecht stellen we vast dat de invloed hiervan groot is op het nationale luchtvaartrecht. Immers zijn de hierboven besproken *implementing rules* deel van het Unierecht en genieten deze van voorrang boven het nationale recht.

4.2. Directoraat-generaal Luchtvaart

178. Het Directoraat-generaal Luchtvaart oftewel DGLV vormt de tussenstap tussen het Europese niveau en de individuele zweefvliegpiloot. Het is dan ook van fundamenteel belang om deze instelling te kaderen. Evenwel is het zo dat deze thesis niet van publiekrechtelijke aard is en ik mij zal beperken tot wat essentieel is voor het begrijpen van het tweede en derde deel van de thesis.

4.2.1. Copernicushervorming

179. Een eerste vraag die een antwoord behoeft is waar we het DGLV kunnen situeren in het Belgische staatsstelsel. Om een hierop een antwoord te bieden, gaan we ons focussen op de recente geschiedenis en bespreken we de situatie na de Copernicushervorming uit 2001.

180. In 1999 werd door de nieuwe regering onder leiding van Guy Verhofstadt het Copernicusplan voorgesteld. Het primaire doel hierachter was de vereenvoudiging en modernisatie van de federale administratie.¹⁰¹ Een relevant onderdeel voor deze thesis van deze hervorming was de oprichting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer ten koste van het vroegere Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.¹⁰² Binnen de FOD Mobiliteit vormt het Directoraat-generaal Luchtvaart samen met de Directoraat-generaals Scheepvaart, Wegvervoer en Verkeersveiligheid en Duurzame mobiliteit en Spoorbeleid de vier voornaamste afdelingen. Volledigheidshalve zijn de andere drie

¹⁰⁰ Aanhef KB tot regeling der luchtvaart.

¹⁰¹ G. BOUCKAERT en N. THIJS, *Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector op basis van een internationaal comparatieve studie*, Gent, Academia Press, 2003, 195.

¹⁰² Art. 1 KB 20 november 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, *BS* 24 november 2001, 40.357 (ed. 2).

Directoraat-generaals vermeld, doch zal de focus in het kader van dit onderzoek enkel liggen op het Directoraat-generaal Luchtvaart.

181. De verhouding tussen de federale regering en de FOD Mobiliteit kent een bijzondere aard. Deze verhouding wordt immers geregeld door een bestuursovereenkomst. Deze bestuursovereenkomst bevat onder meer de verbintenissen van de verschillende partijen, de doelstellingen en dergelijke meer.

182. Het DGLV valt onder de FOD Mobiliteit en dus ook onder de bestuursovereenkomst. Dit wordt expliciet vermeldt in artikel 15 van de bestuursovereenkomst.¹⁰³

183. Wanneer we dus kijken naar waar het DGLV gevestigd is in de Belgische staatstructuur, merken we dat de situatie gecompliceerd is. De bevoegdheid omtrent mobiliteit rust bij de federale regering. Deze heeft een bestuursovereenkomst afgesloten met de FOD Mobiliteit en in deze bestuursovereenkomst wordt de FOD Mobiliteit onderverdeeld in drie stafdiensten en vier gespecialiseerde directoraten-generaal waarvan het Directoraat-generaal Luchtvaart deel uitmaakt.¹⁰⁴

184. Het DGLV is door de Staatssecretaris voor Mobiliteit toegewezen als bevoegde nationale luchtvaartautoriteit.¹⁰⁵

4.2.2. Bevoegdheden en instrumenten

185. Een tweede belangrijke vraag die een antwoord behoeft heeft betrekking tot de bevoegdheden van het DGLV. Helaas is het antwoord op deze vraag niet eenvoudig te achterhalen. Er bestaat immers geen KB of ander wetgevend instrument dat tot de oprichting van het DGLV heeft geleid. Sterker nog, er is geen publiek document te vinden waarin er een wettelijke basis is opgenomen over de oprichting, de functies en structuur van het DGLV. Als het ware kan er gesteld worden dat er geen basisakte bestaat.

186. Een opmerkelijke stelling, doch is het belang hiervan op de thesis veeleer beperkt. We kunnen de analyse van de bevoegdheden van DGLV immers beperken door te kijken naar welke bevoegdheden de Europese Unie naar zich heeft toetrokken in de meest recente EASA-verordening. Aldus artikel 4(2)(g) VWEU in juncto met artikel 4(1) VEU kan gesteld worden dat de bevoegdheden met betrekking tot de luchtvaart toebehoren aan de lidstaten tenzij uitgeoefend door de Unie gezien het een gedeelde bevoegdheid betreft.

187. Simpel gesteld: in principe heeft België (en dus ook DGLV als bevoegde autoriteit) volheid van bevoegdheid, maar door de uitgebreide bevoegdheden opgenomen in artikel 2(1) van de EASA-

¹⁰³ Art. 15, Bestuursovereenkomst – FOD Mobiliteit en Vervoer 2016-2018 van 13 mei 2016, https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/2016-05-27_fod_mobiliteit-en-vervoer_bestuursovereenkomst-ondertekend_2016-2018_nl.pdf.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Art. 1 Besluit 21 januari 2009 tot aanwijzing van het Directoraat-generaal Luchtvaart als bevoegde nationale luchtvaartautoriteit door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, *BS* 6 februari 2009, 8.219.

verordening zijn deze bevoegdheden in feite zeer beperkt. Een voorbeeld van een bevoegdheid die nog onder het nationale recht valt is het uitreiken van de vergunning van een lieroperator.¹⁰⁶

188. Evenwel is het zo dat de rol van DGLV in het luchtvaartrecht niet onderschat mag worden. De EASA-verordening laat de implementatie van het Unierecht, mits toezicht en controle van het Agentschap, over aan de nationale bevoegde autoriteiten.¹⁰⁷ Zo zorgen deze instanties nog steeds voor onder meer de uitreiking van vergunningen en hebben ze hier bovendien een zekere vrijheid in rekening houdende met de *acceptable means of compliance* of eventuele *alternative means of compliance*.¹⁰⁸ Deze vrijheid en de invloed hiervan op de toepassing van het internationale en Europese recht zal in hoofdstuk 2 uitgebreid besproken worden.

5. Slot

189. Zoals aan het begin van het hoofdstuk reeds is aangehaald, heeft dit eerste deel als doel om het kader van het internationale, Europese en nationale luchtvaartrecht uit te diepen om zo een basis te vormen waarop de andere twee delen gebaseerd zijn. De bijzondere aard van het luchtvaartrecht maakt immers dat er slechts weinigen zijn die zonder deze basis voldoende kennis hebben om het tweede en derde deel aan te vatten.

¹⁰⁶ Onder lieroperator wordt verstaan de persoon die met behulp van een lier zweefvliegtuigen optrekt tot de starthoogte.

¹⁰⁷ *Infra* 343 e.v.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Hoofdstuk 2

1. Inleiding

190. Het tweede deel zal bestaan uit een analyse van het positieve hobbyluchtvaartrecht met focus op de zweefvliegsport. In het bijzonder zal er gekeken worden naar de inhoud en structuur van de wetgeving in het licht van de praktijk. Om van deze praktijk een beeld te creëren heb ik ervoor geopteerd om interviews af te nemen bij de verschillende actoren.

191. Deze interviews zullen in dit hoofdstuk, alsook in het derde hoofdstuk, worden gebruikt om het positieve recht aan de praktijk te toetsen. De wisselwerking tussen deze interviews en het positieve recht zal op deze manier leiden tot een volledig beeld wat dan verder kan worden onderzocht in het derde hoofdstuk om vaststellingen te doen met betrekking tot suggesties en bedreigingen.

192. Gezien het positieve zweefvliegrecht een breed begrip is, zal er in het kader van dit deel voornamelijk gefocust worden op het onderdeel vergunningen. De reden hiervoor is de evolutie die binnen dit onderdeel van het zweefvliegrecht aan het plaatsvinden is op Unierechtelijk niveau.¹⁰⁹

2. Interviews

2.1. Geïnterviewden

193. In het kader van de thesis heb ik vijf verschillende interviews afgenomen bij relevante actoren:

- Vlaams en nationaal niveau
 - ❖ Patrick Pauwels, uittredend dagelijks bestuurder van de Liga voor Vlaamse Zweefvliegclubs oftewel LVZC, administratief coördinator van de Royal Belgian Aero Club oftewel RBAC, erevoorzitter van de European Gliding Union oftewel EGU en bestuurslid van Europe Airsports oftewel EAS.
 - ❖ Daphne Vaes, part-FCL licensing auditor bij het Directoraat-generaal Luchtvaart
 - ❖ Tim Rimez, verantwoordelijke technisch directoraat bij het Directoraat-generaal Luchtvaart.
 - ❖ Stijn Keppens, head of general aviation bij Aviabel, een Belgisch verzekeraar gespecialiseerd in luchtvaartverzekeringen.
- Europees niveau
 - ❖ Régine Hamelijncx, senior safety management officer bij EASA en coördinator van het European Plan for Aviation Safety Management.

194. Tot mijn grote spijt heeft ICAO niet gereageerd op mijn aanvragen voor een interview en hier zal dus ook niet naar teruggekoppeld kunnen worden.

¹⁰⁹ *Infra* 330 e.v.

2.2. Gehanteerde methodologie

195. Bij het opstellen van de methodologie was het aanvankelijk de bedoeling om deze te baseren op de Chatham House Rule. De opzet hiervan is om een vergadering of gesprek te organiseren waarbij de identiteit of affiliatie van de deelnemers niet mag worden bekend gemaakt. Chatham House definieert dit als volgt:

*When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed.*¹¹⁰

196. Gezien de aard van het thema zou deze methodologie mogelijk geschikt zijn omwille van het feit dat de geïnterviewden dan vrij en zonder schroom kunnen spreken. Immers is dit als vertegenwoordiger van een van de voornoemde actoren niet altijd vanzelfsprekend.

197. Een zwakte van de Chatham House Rule is in dit geval de waarde die kan worden verleend aan de inhoud van het interview. Gezien de affiliatie en de identiteit van de verschillende gespreksleden onder deze regel geheim gehouden moet worden, is het niet mogelijk om met naam en functie te citeren en kan de stelling achteraf ook niet worden gestaafd.¹¹¹

198. Een tweede zwakte is van logistieke aard. De Chatham House Rule veronderstelt een interactief gesprek tussen de verschillende gespreksleden. Om hiertoe te komen is aanwezigheid vereist, al dan niet per videoconferentie. In dit concrete geval is de logistieke zwakte of moeilijkheid het samenbrengen van vijf personen met een druk werkschema alsook een verschillende locatie.

199. Na een uitgebreide afweging heb ik dan toch gekozen om een andere methodologie toe te passen. Immers zou het resultaat van het gesprek onvoldoende kracht hebben omwille van het gebrek aan affiliatie en identiteit van de stakeholders. Bovendien bleek het praktisch niet haalbaar om de verschillende stakeholders samen op één locatie te krijgen.

200. De uiteindelijk toegepaste methodologie is aangepast aan de noden van het onderzoek. Deze zal ik hieronder uitwerken en motiveren.

2.2.1. Het bepalen van de te interviewen organisaties

201. De eerste stap was het bepalen van de organisaties die ik zou uitnodigen voor een interview. ICAO, EASA en DGLV werden reeds besproken in het eerste hoofdstuk van de thesis en mogen dus ook niet ontbreken in het tweede en derde hoofdstuk. Met deze drie organisaties zijn de bevoegde autoriteiten gedekt. Naast de drie autoriteiten heb ik er ook voor gekozen om de Liga van Vlaamse Zweefvliegclubs en de Royal Belgian Aero Club te contacteren. Zij zijn de vertegenwoordigende organisaties van respectievelijk de Vlaamse zweefvliegpiloot en de Belgische hobbypiloot.

202. Als laatste ben ik op zoek gegaan naar een organisatie welke belangen heeft bij de hobbyvluchtvaart, maar hier toch niet onmiddellijk bij betrokken is. Een derde-belanghebbende, als

¹¹⁰ D. REMENYI, *Field methods for academic research: interviews, focus groups and questionnaires*, Reading, Academic Conferences and Publishing International Ltd., 2011, 69.

¹¹¹ *Ibid.*

het ware. De keuze is hierbij gevallen op de luchtvaartverzekeraar Aviabel omdat zij actief zijn in de zweefvliegsector, en met uitbreiding ook de commerciële luchtvaart, zonder dat ze hier een rechtstreekse speler in zijn. De inzichten die ik hierdoor kan verwerven zijn potentieel erg interessant omdat ze een neutrale kijk op de zaak kunnen bieden.

2.2.2. Het bepalen van de te interviewen personen

203. Het bepalen van de te interviewen personen is op twee verschillende manieren gebeurd. Patrick Pauwels (RBAC) en Stijn Keppens (Aviabel) heb ik rechtstreeks gecontacteerd. Bij zowel DGLV en EASA bleek het erg moeilijk om iemand rechtstreeks te contacteren. Ik heb deze instanties dan ook aangeschreven via het contactformulier en zo ben ik in contact geraakt met de geïnterviewden.

204. Bij ICAO ben ik er tot mijn grote spijt niet in geslaagd om een interview te regelen. Meerdere aanvragen via hun website alsook via mail zijn onbeantwoord gebleven.

205. Ongeacht de manier waarop ik contact heb opgenomen met de geïnterviewden, heb ik steeds rekening gehouden met de volgende vereisten waaraan ze moesten voldoen:

- Kennis over zowel theorie als praktijk met betrekking tot luchtvaartrecht
- Een functie hebben die betrokken is bij het zweefvliegrecht, of op zijn minst bij het hobbyluchtvaartrecht
- Haalbaarheid binnen de termijn waarop de thesis ingediend moet worden

206. Rekening houdende met de functies van de hierboven vermelde vijf geïnterviewden, kan er geconcludeerd worden dat aan deze eisen is voldaan.

2.2.3. Methodologische aspecten van het interview

207. Zoals reeds aangehaald heb ik ervoor geopteerd om de Chatham House Rule niet toe te passen. In plaats hiervan heb ik de interviews afgenomen als een kwalitatief interview. Een kwalitatief interview is als volgt gedefinieerd:

Een kwalitatief interview is een vorm van informatieverzameling waarbij de interviewer één of meerdere respondenten bevroegt op grond van één of meerdere onderzoeksvraagstellingen. Daarbij geeft de interviewer aan de respondenten de ruimte voor uitwijding – in hun eigen woorden – over de door hen ervaren feiten, hun beleving, betekenisverlening en nuanceringen met betrekking tot het onderwerp van onderzoek en eventuele effecten daarvan. De interviewer probeert daarmee de gedachtegang en ervaring van de respondenten te begrijpen en te doorgronden.¹¹²

208. Het vooropgestelde doel van de interviews is om de inhoud en structuur van het positieve zweefvliegrecht te analyseren in het licht van de praktijk. Als dit doel wordt teruggekoppeld naar de bovenstaande definitie van kwalitatief onderzoek, dan stellen we vast dat het kwalitatieve interview de meest geschikte methode is. Immers is er voldoende ruimte voorzien voor persoonlijke meningen en ervaringen, welke ook nodig zijn om tot de analyses van de praktijk te kunnen komen.

¹¹² S. BRUNEEL en K. HANNES, *Workshop kwalitatief interview*, Leuven, CMPO, 2011, 5, 23 p.

209. Om voldoende authenticiteit en bewijskracht aan de interviews te geven, heb ik deze opgenomen en getranscribeerd. Deze transcripties zijn opgenomen als bijlage aan de thesis. Om echter niet in conflict te komen met privacywetgeving heb ik de geïnterviewde personen hier expliciet van op de hoogte gesteld, hen de mogelijkheid gegeven om *off the record* te gaan en om wijzigingen aan de transcriptie te vorderen. Deze bepalingen zijn opgenomen in een in tweevoud opgestelde overeenkomst waarvan een kopie toegevoegd is aan de thesis als bijlage.

210. De geïnterviewde personen kregen tevens ook de mogelijkheid om het interview anoniem te laten plaatsvinden. Hier is niemand van de geïnterviewden op ingegaan.

211. Omstreeks december ben ik gestart met het versturen van mails naar potentieel te interviewen personen en organisaties. In deze mail heb ik mezelf alsook het onderzoek kort voorgesteld en hen de vraag gesteld of zo geïnteresseerd zouden zijn om een interview te laten plaatsnemen. Na een positieve reactie hebben we een locatie en datum afgesproken.

212. Een week voordat het interview plaatsvond heb ik een reeks vragen opgesteld die gebaseerd zijn op de onderzoeksvragen een aangepast zijn aan de te interviewen persoon. Vervolgens heb ik deze doorgestuurd en hen ook geïnformeerd naar de methodologische aspecten, inclusief de mogelijkheid om het interview anoniem te laten plaatsvinden alsook hen te informeren over de opname.

2.2.4. Sterktes en zwaktes van de gekozen onderzoeksmethode

213. Het gebruik van een kwalitatief interview in een rechtswetenschappelijk onderwerp is geen voor de hand liggende keuze. Een grondige bespreking van de sterktes en zwaktes is dan ook nodig om te beargumenteren waarom het kwalitatieve interview de meest geschikte methode is.

214. Eén van de sterktes van het kwalitatieve interview is het inzicht dat men kan verwerven in de betekenis dat een groep of individu hecht aan bepaalde ervaringen, processen, gebruiken of gebeurtenissen.¹¹³ Deze inzichten zijn cruciaal voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Als het ware neem ik hiermee een stap terug van het positieve recht om aan de hand van deze interviews te achterhalen hoe de verschillende stakeholders de wetgeving, het ontstaan van de wetgeving en de praktijk ervaren.

215. Een andere sterkte van het kwalitatieve onderzoek is de mogelijkheid om het interview af te nemen op een semi-gestructureerde manier. Hierdoor ontstaat er ruimte voor interactie en is het interview niet gebonden aan een beperkte lijst vragen. Door deze interactie is het mogelijk om een veel beter beeld te verkrijgen van de inzichten die de geïnterviewde heeft.¹¹⁴

216. Het kwalitatieve interview is echter niet vrij van kritiek. Zo wordt het kwalitatieve interview nogal eens verweten dat het louter anekdotisch, illustrerend, beschrijvend, ... is zonder dat er zich een systematiek achter bevindt.¹¹⁵ Om aan deze terechte kritiek tegemoet te komen, zal iedere

¹¹³ R. EDWARDS en J. HOLLAND, *What is qualitative interviewing?* London, Bloomsbury Academic, 2013, 90.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ R. EDWARDS en J. HOLLAND, *What is qualitative interviewing?* London, Bloomsbury Academic, 2013, 92.

uitspraak waarnaar verwezen wordt, omkaderd zijn door relevante wetgeving en andere objectieve gegevens.

217. Een ander punt van kritiek is een potentieel gebrek aan transparantie.¹¹⁶ Dit gebrek aan transparantie holt op zijn beurt de waarde en authenticiteit van het interview uit. Ook met deze kritiek is rekening gehouden bij het voeren van de verschillende interviews. Deze interviews zijn immers integraal toegevoegd aan de thesis als bijlage waarbij ook alle relevante informatie zoals datum, locatie etc. is toegevoegd.¹¹⁷

3. Analyse van het positieve recht aan de hand van de subonderzoeksvragen

3.1. Subonderzoeksvraag 1

218. De eerste subonderzoeksvraag luidt als volgt:

De invloed die de Europese Unie uitoefent op de hobbyluchtvaart neemt steeds toe. Heeft deze invloed een positief effect op de doelen die de Unie vooropgesteld heeft of overschrijdt dit het subsidiariteits- evenredigheidsbeginsel?

219. Om een antwoord op deze vraag te formuleren zal er eerst rekening gehouden worden met het type bevoegdheid waarvan sprake is in deze context. Vervolgens komen de doelstellingen aan bod en tot slot gaan deze doelstellingen teruggekoppeld worden naar de geldende regelgeving, de rechtspraak, de rechtsleer alsook naar de praktijk. Op deze manier kan er een volledig beeld geschept worden over de subsidiariteit en de evenredigheid.

3.1.1. Wettelijke grondslag

220. De wettelijke grondslag voor verordening 1592/2002 is te vinden in artikel 80(2) EEG. Dit artikel luidt als volgt:

De bepalingen van deze titel zijn van toepassing op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen.

3.1.2. Soort bevoegdheid

221. De eerste complicatie die zich voordoet met betrekking tot de subsidiariteit en evenredigheid is dat de oprichting en het toetrekken van de bevoegdheden met betrekking tot de luchtvaart plaatsvond onder de geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. In tegenstelling tot in het huidige Verdrag, werd er toen geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën van bevoegdheid zoals gedeelde

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Bijlage 1, 3, 5, 7 en 9.

bevoegdheid of exclusieve bevoegdheid, en was de bewoording van het artikel en de rechtspraak de enige maatstaf om te bepalen over welke bevoegdheid het net ging.¹¹⁸

222. In 2002 oordeelde het Hof van Justitie dat het afsluiten van een overeenkomst door België met de Verenigde Staten een overschrijding is van de bevoegdheid die België als lidstaat heeft. De overeenkomst had in dit concrete geval betrekking op een gecomputeriseerd reservatiesysteem, luchthavenslots en intra-communautaire prijsbepalingen. Het Hof stelde dat:

By entering into or maintaining in force, despite the renegotiation of the air transport agreement between the Kingdom of Belgium and the United States of America of 23 October 1980, international commitments with the United States of America

[...]

*The Kingdom of Belgium had failed to fulfil its obligations under Article 5 of the EC Treaty [...] and Article 52 of the EC Treaty [...] and under Council Regulation (EEC) NO 2299/89 of 24 July 1989 on a code of conduct for computerised reservation systems, as amended by Council Regulation 3089/93 of 29 October.*¹¹⁹

223. In zijn argumenten stelde het Hof bovendien ook dat:

The Community's exclusive external competence in the sector covered by the disputed commitments precludes the Kingdom of Belgium from entering into such commitments even if the Community has not exercised that competence.

[...]

In relation to air transport, Article 84(2) of the Treaty merely provides for a power for the Community to take action, a power which, however, it makes dependent on there being a prior decision of the Council.

Accordingly, although that provision may be used by the Council as a legal basis for conferring on the Community the power to conclude an international agreement in the field of air transport in a given case, it cannot be regarded as in itself establishing an external Community competence in that field.

224. Uit dit arrest kan er afgeleid worden dat de bevoegdheid luchtvaart een gedeelde bevoegdheid is tussen de Europese Lidstaten en de Europese instellingen. Immers bevestigt het arrest dat het afsluiten van internationale verdragen met betrekking tot deze materie een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (toen: Europese Gemeenschap) zijn. Echter bevestigt het Hof eveneens dat artikel 84(2) van het EG-Verdrag slechts de mogelijkheid biedt voor de Unie om op te treden indien er een voorgaande beslissing is genomen door de Raad.¹²⁰ Het Hof bevestigt hiermee impliciet de gedeelde aard van de bevoegdheid.¹²¹

¹¹⁸ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU law, text, cases and materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 73.

¹¹⁹ HvJ 5 november 2002, nr. C-471/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:628.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ B. F. HAVEL, *Beyond open skies: a new regime for international aviation*, Den Haag, Kluwer Law International, 2009, 59, 712 p.

225. Dit arrest maakt deel uit van de *Open Skies*-arresten waarbij België, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Finland, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk veroordeeld zijn door het Hof Van Justitie voor dezelfde feiten die hierboven zijn opgenomen.¹²²

3.1.3. Doelstelling

226. De primaire doelstelling achter verordening 1592/2002 is te vinden in het inleidende gedeelte van de verordening. Deze stelt dat:

In de burgerluchtvaart dient te allen tijde een hoog, uniform niveau van bescherming van de Europese burger te zijn gewaarborgd door de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsregels en door maatregelen waarmee wordt gegarandeerd dat de producten, personen en organisaties in de Gemeenschap voldoen aan deze regels en aan de regels die zijn vastgesteld ter bescherming van het milieu, zulks als bijdrage aan de bevordering van het vrije verkeer van goederen, personen en organisaties in de interne markt.

227. In deze doelstelling zijn er twee verschillende elementen te onderscheiden. Enerzijds het veiligheidsniveau garanderen voor de Europese burger en anderzijds ook het bevorderen van de interne markt.

3.1.4. Analyse van de subsidiariteit en evenredigheid

228. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel mag de Unie slechts optreden in de materie die niet tot haar exclusieve bevoegdheid behoort en indien het overwogen optreden door een lokale, regionale of centrale overheid niet of onvoldoende kan worden bewerkstelligd.¹²³

229. Krachtens het evenredigheidsbeginsel mag de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan nodig om de beoogde doelstelling te verwezenlijken.¹²⁴

230. Een verder uitwerking met betrekking tot formele vereisten voor de toepassing van het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel is te vinden in het Tweede Protocol van het VEU. Hierin staan enkele procedurele aspecten waaraan de Unie voldaan moet hebben bij het voorstel van een wetgevingshandeling. Merk hierbij op dat het tweede protocol pas op 9 mei 2008 gepubliceerd is in het Publicatieblad van de Europese Unie en dat dit protocol dus niet toegepast is bij het opstellen van verordening 1592/2002. Bij het opstellen van de huidige verordening is dit protocol wel toegepast. Echter, gezien dit Protocol enkel procedurele vereisten bevat, ga ik hier niet dieper op in gezien de invloed van de toepassing hiervan summier is op het onderwerp.¹²⁵

¹²² HvJ 5 november 2002, nr. C-466/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:624; HvJ 5 november 2002, nr. C-467/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:625; HvJ 5 november 2002, nr. C-468/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:626; HvJ 5 november 2002, nr. C-469/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:627; HvJ 5 november 2002, nr. C-472/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:629; HvJ 5 november 2002, nr. C-475/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:630; HvJ 5 november 2002, nr. C-476/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:631.

¹²³ Art. 5(3) VEU.

¹²⁴ Art. 5(4) VEU.

¹²⁵ Protocol (2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 9 mei 2008, vol. 115, 1.

231. Zoals hierboven reeds kort werd besproken, heeft de Europese Unie samen met het Agentschap als het ware de functies van de *Joint Aviation Authorities* geleidelijk aan overgenomen. Anno 2009 zijn alle bevoegdheden die de JAA had overgenomen en is deze organisatie opgedoekt.

232. Een vraag die bij deze overname van bevoegdheden gesteld kan worden is of er wel aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Met andere woorden: waarom kan de Europese Unie de vooropgestelde doelen op een betere manier bewerkstelligen dan, in dit concrete geval, JAA.

233. Om een antwoord op deze vraag te bieden, dient er eerst gekeken te worden naar welke doelen de Europese Unie vooropgesteld heeft. Deze doelen zijn af te leiden uit het overwegende deel van de EASA-verordening (zowel de originele als de meest recente) en omvatten twee verschillende elementen die hierboven reeds kort besproken zijn. Het garanderen van het veiligheidsniveau, alsook het bevorderen van de interne markt zijn de twee primaire doelen. In het kader van de subsidiariteit en evenredigheid zullen deze twee verschillende doelen besproken worden.

3.1.4.1. Het garanderen van het veiligheidsniveau

234. Wanneer we het veiligheidsniveau in acht nemen, dan is het belangrijk om te stellen dat er voor het zweefvliegen, en met uitbreiding de hobbyluchtvaart, pas cijfers beschikbaar zijn van ongevallen binnen de Unie sinds 2006, dus na de oprichting van het Agentschap en het toetrekken van de bevoegdheid door de Europese Unie.

235. Wanneer we naar de statistische data kijken van ongevallen in de commerciële luchtvaart voor en na 2002, waar er wel Europese cijfers beschikbaar van zijn, dan kunnen we aan de hand van de gegevens uit de *annual safety review 2005* niet vaststellen dat er sprake is van een daling van ongevallen tussen de periode 1996 en 2005.¹²⁶ Echter dienen we ook rekening te houden met het feit dat de loutere bevoegdheidstoetrekking van de Europese Unie onvoldoende is om een verbetering in het veiligheidsniveau teweeg te brengen. Hiervoor is de nodige tijd vereist om het wettelijk kader aan te passen. Een blik naar het heden (ergo: na de aanpassing van het wettelijke kader) dringt zich dan ook op.

236. Uit de *annual safety review 2018*, waar een apart onderdeel is gewijd aan statistische gegevens van ongevallen bij zweefvliegtuigen, kan er voor de periode 2007 tot 2017 een daling worden vastgesteld in niet-fatale ongevallen. Het aantal fatale ongevallen is stabiel.¹²⁷ Ook met betrekking tot de andere takken van de hobbyluchtvaart kan er eenzelfde dalende lijn worden vastgesteld. Zo is er voor de commerciële luchtvaart eveneens een daling vast te stellen voor niet-fatale ongevallen en is ook het aantal fatale ongevallen stabiel.

237. Merk hierbij op dat deze vaststellingen algemene vaststellingen zijn zonder dat hier een eigen statistisch onderzoek aan voorafgegaan is. Een statistisch onderzoek dringt zich in het kader van deze thesis niet op gezien algemene vaststellingen in het kader van deze subsidiariteitstest voldoende zijn.

¹²⁶ EASA Annual safety review 2005, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%20for%202005.pdf>.

¹²⁷ EASA Annual safety review 2018, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf.

238. Wanneer we specifiek naar ongevallen in België kijken, stellen we vast dat het aantal ongevallen tussen 2005 en 2017 in de zweefvliegsector volgens de gegevens van het DGLV zeven bedraagt.¹²⁸ Dit aantal is doorheen de jaren stabiel gebleven. Deze cijfers worden eveneens bevestigd door Stijn Keppens van Aviabel. Hij stelt dat:

*Wij zien echter een heel sterke verhoging van de schadelast over de laatste jaren maar we zien geen enkele verhoging in het aantal schadegevallen. Dat wil zeggen dat de veiligheid in de luchtvaartsector vrij stabiel gebleven is vanuit ons standpunt (als GA verzekeraar).*¹²⁹

239. Wanneer er gevraagd werd in het interview met Régine Hamelijck van het Agentschap naar de subsidiariteit met betrekking tot veiligheid werd volgend antwoord gegeven.

*That is one of the advantages of the EU system for aviation compared to the JAA. We really created a level playing field that was not possible with the JAR's. This also puts us in a strong position to negotiate bilateral aviation safety agreements (US, CAN/Brazil and in the future China). You could 'fiddle around' with those and adapt them to each Member State. The application was not very uniform in the States that applied JARs. We hope to create a uniform level in all the Member States. We know that there may be local differences in the way the law is interpreted and applied but we have a mechanism called EASA standardisation visits in each Member States. This is the strength of the system, to have a level playing field and to have mutual recognition. In order to have that, we need a very strong mechanism to maintain that.*¹³⁰

240. Bijkomend is het ook interessant om in dit onderdeel EPAS te vermelden. EPAS is het *European Plan for Aviation Safety* en vormt het strategisch plan voor de periode 2019-2023 met als doel om de Europese vliegveiligheid te verbeteren in zowel de commerciële luchtvaart alsook de hobbyluchtvaart. Hierbij is er zowel aandacht voor het wetgevende aspect alsook voor het promotionele aspect. Het EPAS is voor de eerste maal verschenen in 2018 en wordt jaarlijks geüpdatet door het Agentschap. De reden dat het EPAS interessant is om te vermelden schuilt in het unieke karakter. Immers was er geen gelijkaardig programma op supranationaal niveau onder de JAA.

241. Als laatste element analyseren we nog kort de *Vodafone*-case. In dit arrest stelde het Hof dat de Commissie voldaan had aan de subsidiariteitsvoorwaarde door het louter introduceren van een gemeenschappelijke aanpak.¹³¹ Het Hof hanteert hierbij als het ware een *hands-off* aanpak.¹³²

242. Gebaseerd op bovenstaande elementen stel ik vast dat het optreden van de Unie op het gebied van het garanderen van het veiligheidsniveau subsidiair is. Immers kan er aan de hand van de cijfers aangetoond worden dat het veiligheidsniveau gelijk gebleven is of zelfs verbeterd is op bepaalde gebieden. Bovendien is er eveneens ruimte voor projecten zoals het EPAS om de wetgevende elementen te combineren met een actieve promotie van veiligheid, iets wat onder het besproken systeem nieuw is.

¹²⁸ Onderzoeksverslagen DGLV 2005 tot 2017,

https://mobilit.belgium.be/nl/luchtvaart/ongevallen_en_incidenten/onderzoeksverslagen.

¹²⁹ Bijlage 5 [00:23].

¹³⁰ Bijlage 1 [00:25].

¹³¹ HvJ 8 juni 2010, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, 'Vodafone'.

¹³² A. BIONDI, P. EECKHOUT en S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, Oxford Scholarship 2012, 213.

243. Bijzondere aandacht met betrekking tot de proportionaliteit gaat uit naar de regelgeving aangaande de hobbyluchtvaart en in welke mate deze regelgeving rekening houdt met het hobbyistische aspect.

244. Zo antwoorde Patrick Pauwels, toen hij gevraagd werd naar de gevolgen van de toenemende complexiteit, het volgende:

Niet alleen hier maar de voorbije 15 jaar heeft de zweefvliedsport veel bekwame en ervaren mensen verloren omwille van taalproblemen en studieproblemen. Mensen die vaktechnisch heel sterk waren maar zeiden 'ik heb nooit één woord Engels geleerd op school'. Als je dan door zo een klepper als Part M moet worstelen, daar begin je niet aan. Dan zegt die man: 'I'm sorry maar mijn tijd is geweest. Jongens, nu is het aan jullie.' Het is zeer abrupt en we hebben daar aardig wat mensen verloren. Ook kennis is hiermee verloren gegaan. Dat komt er nog bovenop. En iets wat men niet graag hoort maar we al een paar keer hebben gesignaleerd en waarvoor er ook indicaties bestaan: wanneer je zaken complex maakt en ze te complex zijn voor wat het is, dan komen er misbruiken. Dat hebben we bijvoorbeeld gezien met Part M. Part M is uiteindelijk geschreven voor de grote luchtvaart maar hij moest ook toepasbaar voor de kleine zijn. Men heeft hier en daar een paar paragraafjes extra voorzien maar natuurlijk past dat niet.¹³³

245. Later voegde Patrick Pauwels hier met betrekking tot de toenemende complexiteit, het volgende aan toe:

Nu, gelukkig, EASA beseft dat (de toenemende complexiteit n.v.d.r.) maar al te goed en sedert enkele jaren is men er mee begonnen om easy acces publicaties te maken.

246. Gevraagd naar deze problematiek antwoorde Régine Hamelijncx het volgende:

General aviation is actually a particular focus area in EPAS. It is part of our strategic priorities to ensure we have proportionate rules for general aviation.

[...] We do not want to create an unnecessary burden for general aviation. We have to recognize that you can never achieve the same level of safety as in commercial air transport. You have to accept that general aviation is so diverse and it is mostly done as a leisure activity and it has complexities which makes that you can never reach the same safety level as in commercial air transports. With this in mind, we tried to alleviate wherever we can but we still want to show that, even though with these 'alleviations', we can still improve safety. Maybe not with rulemaking but with other things like safety promotion or with working together with the communities to see what we can improve.

[...] we try to adapt the legislation as you will see later. We put apart the rules on sailplane operation and flight crew licensing. To take them out of the general rulebook to make it easier for the stakeholders to know what applies to them. We have rulemaking tasks in EPAS to adapt the legislation to general aviation. For example, in continuing airworthiness we're creating a Part M Light which allows more things to be done by the pilot owner. I use the term 'deregulate', although it's not exactly deregulating, it is adapting the regulation to the realities of general aviation.

There is regulation taking place, but it is to alleviate things, not to put more burden on general aviation. In a lot of areas, we would rather want to work through safety promotion to tackle certain risks like loss of control in flight. We engage with the community, we offer education and more and more we explore new technologies in order to improve safety. For example FLARM. It is not new at all, but it is a very

¹³³ Bijlage 3 [00:43].

*good instrument to avoid collisions. So more and more we will be looking at technical solutions for safety issues rather than saying: 'You have to write more procedures or checklists.' or amending the rules.*¹³⁴

247. Deze stellingen worden bevestigd door onder meer de bepalingen in het EPAS alsook de GA Roadmap en Opinion 01.2019.

248. Met betrekking tot de proportionaliteit stel ik dus eveneens vast dat hieraan voldaan is. Er bestaan voor het zweefvliegrecht aanwijzingen dat de proportionaliteitstest in de beginjaren van het Agentschap en de bevoegdheidstoetrekking van de Unie niet altijd even grondig zijn uitgevoerd. Hiervoor verwijs ik in het bijzonder naar de citaten van Patrick Pauwels en Régine Hamelijnc. Desondanks is er vanuit het Agentschap en de Europese Commissie een beweging in gang gezet om de bestaande wetgeving proportioneel te maken tot de specifieke vereisten van de hobbyluchtvaart.¹³⁵

3.1.4.2. Bevorderen van de interne markt

249. Een tweede doelstelling die de Unie voorgesteld heeft is het bevorderen van de interne markt. De interne markt is gedefinieerd door de Unie als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd is.¹³⁶

250. Gezien de interne markt een specifieke doelstelling is van de Unie, onderscheidt de Unie zich hiermee van de JAA. Immers was de JAA een instelling bestaande uit verschillende luchtvaartautoriteiten van Europa en maakte de interne markt geen deel uit van vooropgestelde doelen van de JAA.¹³⁷

251. Als gevolg hiervan is het eenvoudig om de subsidiariteitstest uit te voeren. Immers hoeft het geen betoog dat de centrale, regionale en lokale overheden zich in een minder gunstige positie bevinden om de interne markt te bevorderen en dat de Unie zich bijgevolg in een betere positie bevindt om de doelstelling, zijnde de interne markt, te bewerkstelligen.¹³⁸

252. In de rechtsleer is er echter kritiek op de toepassing van de interne markt als rechtvaardiging voor de subsidiariteit. Zo stelt BUIJZE dat:

*Although the EU can legitimately use its competences to strive for a unified market if the Member States cannot succeed in establishing one by themselves, it should only do this to the extent that its efforts will contribute to the welfare of EU citizens.*¹³⁹

253. Om een antwoord te formuleren op de vraag of deze verordening bijdraagt tot de welvaart van de EU-burger, bekijken we volgend citaat van Régine Hamelijnc met betrekking tot wederzijdse erkenning:

The industry was the main driver for having an EU wide product certification (including for GA aircraft) because the manufacturers didn't want to have their aircraft certified in each and every Member State.

¹³⁴ Bijlage 1 [00:02].

¹³⁵ *Infra* 303 e.v.

¹³⁶ Art. 26(2) VWEU.

¹³⁷ *Supra* 49.

¹³⁸ G. DAVIES, *European Union Internal Market*, London, Routledge, 2003, 1, 252 p.

¹³⁹ A. BUIJZE, 'Shared regulatory regimes through the lens of subsidiarity: towards a substantive approach', *Utrecht Law Review*, 67-79.

*They were very supportive of this. Also, mechanics and pilots were a driving force because of the mutual recognition that would follow. You can obtain your license in one European State and it is automatically recognized in the other European States.*¹⁴⁰

254. De hierboven vermelde wederzijdse erkenning is opgenomen in artikel 1(2)D van de EASA-verordening. De vraag die nu nog rest is of deze wederzijdse erkenning ook een toename in welvaart met zich meebrengt. Zonder in te gaan op concrete cijfers kan er gesteld worden dat de feiten deze richting uitwijzen. Immers is het logisch dat het verdwijnen van hindernissen in de intracommunautaire handel een positief effect hebben. Onder hindernissen wordt in dit geval het gebrek aan wederzijdse erkenning van bepaalde vliegwaardigheidscertificaten of vergunningen verstaan. Ook in de rechtsleer wordt deze piste ondersteund. Zo stelt PELCKMANS dat:

*In pursuing 'free movement' for goods in the EU internal market and hence going beyond merely removing tariffs and quotas, mutual recognition facilitates free movement by disciplining the nature and scope of 'regulatory barriers', whilst allowing some degree of regulatory discretion for the EU Member States. Compared with alternative options of deepening market integration, this solution is attractive and, in principle, welfare increasing.*¹⁴¹

255. Eveneens met betrekking tot het bevorderen van de interne markt kan er naar analogie verwezen worden naar het *Vodafone*-arrest.¹⁴²

256. Met betrekking tot de subsidiariteit kan dus besloten worden dat het optreden van de Unie in deze materie voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel.

257. Wanneer we gaan kijken naar proportionaliteit, dan kan er eveneens tot de conclusie gekomen worden dat er voldaan is aan het proportionaliteitsbeginsel. Immers wordt er voldoende vrijheid geboden aan de verschillende lidstaten bij implementatie zonder dat dit de interne markt schaadt en zonder dat dit het doel overschrijdt.

3.1.5. Conclusie

258. Een vraag die al snel opdook in de voorbereidende fase van deze thesis was de vraag of het optreden van de Europese Unie wel in lijn is met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Gezien de snelle ontwikkeling en uitbreiding van bevoegdheden in de periode 2002 tot 2009 valt het belang van deze vraag niet te onderschatten en maakt het antwoord op deze vraag een inherent deel uit van het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

259. Aan de hand van de vooropgestelde doelstellingen is er in dit onderdeel een analyse gemaakt waarbij er aandacht is geschonken aan de geldende wetgeving, aan rechtspraak, aan rechtsleer en ook aan de praktijk. Het geheel van deze vier verschillende elementen bevestigen dat er op een afdoende wijze voldaan is aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstest.

¹⁴⁰ Bijlage 1 [00:19].

¹⁴¹ J. PELCKMANS, *Mutual recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, 117, 444 p.

¹⁴² *Supra* 241.

260. De eerste subonderzoeksvraag dient dan ook positief beantwoord te worden. De invloed van het Unierecht heeft een positief effect op de vooropgestelde doelen en overschrijdt hiermee het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel niet.

3.2. Subonderzoeksvraag 2

Heeft de opkomst van het Unierecht een invloed op de toepassing van het internationale recht? M.a.w. in welke mate speelt het internationale recht nog een rol in het zweefvliegrecht?

261. Om een antwoord op deze vraag te formuleren, ga ik onder meer kijken naar het relevante verdragsrecht, de hierbij horende annexen alsook naar het Unierecht. De focus zal hierbij gelegd worden op het onderwerp vergunningen.

3.2.1. Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart

262. De basis van het internationale luchtvaartrecht is het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart van 1944.¹⁴³ Wanneer we het Verdrag aandachtig doorlezen, merken we al snel dat de inhoud van het verdrag oppervlakkig en algemeen is zonder dat het ingaat in details. Over de uitreiking en erkenning van vergunningen zegt artikel 32 van het Verdrag het volgende:

a) The pilot of every aircraft and the other members of the operating crew of every aircraft engaged in international navigation shall be provided with certificates of competency and licenses issued or rendered valid by the State in which the aircraft is registered.

6) Each contracting State reserves the right to refuse to recognize, for the purpose of flight above its own territory, certificates of competency and licenses granted to any of its nationals by another contracting State.

263. Artikel 33 van het Verdrag stelt hierop een uitzondering:

Certificates of airworthiness and certificates of competency and licenses issued or rendered valid by the contracting State in which the aircraft is registered, shall be recognized as valid by the other contracting States, provided that the requirements under which such certificates or licences were issued or rendered valid are equal to or above the minimum standards which may be established from time to time pursuant to this Convention.

264. Een eerste zaak die in het oog springt is het grensoverschrijdend element dat aanwezig moet zijn voor de toepassing van het Verdrag. Artikel 32 van het Verdrag heeft immers enkel betrekking op de piloot en de leden van het vliegend personeel indien ze betrokken zijn bij internationaal luchtverkeer. Luchtvaartbewegingen die beperkt zijn tot het nationale luchtruim zijn niet onderhevig aan deze regeling.

265. Een tweede zaak wat we kunnen afleiden uit de rechtsregels die hierboven staan opgesomd, is dat ze van een te algemene strekking zijn om daadwerkelijk uitgeoefend te kunnen worden. Zo wordt er bijvoorbeeld verwezen naar vergunningen die toegekend of erkend zijn door de staat waar het voertuig geregistreerd is. Verder staat er niets vermeld over formele eisen die hieraan gesteld

¹⁴³ *Supra* 39.

worden. Een verdere uitdieping is nodig en kan in dit specifieke geval gevonden worden in Annex 1 van het Verdrag. Gezien de meeste bepalingen in het Verdrag verdere uitdieping nodig hebben, kent het Verdrag naast Annex 1 ook nog 17 andere annexen.

3.2.2. Annexen

266. Aan het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart zijn 18 verschillende annexen toegevoegd die gaan over uiteenlopende onderwerpen. Zo gaat Annex 4 bijvoorbeeld over luchtkaarten, Annex 16 over milieubescherming en Annex 2 over luchtverkeersregels.¹⁴⁴

267. Wanneer we naar de inhoud van de annexen kijken, dan valt het onmiddellijk op dat deze een stuk gedetailleerder zijn dan het Verdrag zelf. Het Verdrag bevat precies twee artikels waarin er verwezen wordt naar de uitreiking en erkenning van vliegvergunningen. Annex 1 daarentegen is een gedetailleerd document van zo'n 140 bladzijden dat bestaat uit de in het eerste hoofdstuk van deze thesis vermelde *standards* alsook de *recommended practices*.¹⁴⁵

268. Het verschil tussen de *standards* alsook de *recommended practices* kan geïllustreerd worden aan de hand van artikel 2.9.1.2 van Annex 1. Hierin wordt een opsomming gegeven van alle onderwerpen waarin de vergunninghouder van een zweefvliegvergunning zijn kennis in heeft moeten aantonen. Om een vergunning conform ICAO – een vergunning die dus internationaal erkend is - te verkrijgen, zijn deze vakken verplicht. Met andere woorden spreken we in dit geval over een *standard*.

269. Het daaropvolgende artikel 2.9.1.2.2 van Annex 1 is een *recommendation*. Deze *recommendation* stelt dat:

The applicant should have demonstrated a level of knowledge appropriate to the privileges to be granted to the holder of a glider pilot licence, in communication procedures and phraseology as appropriate to VFR operations and on action to be taken in case of communication failure.

270. Bovenstaande *recommendation* is door verordening nr. 1178/2011 van Commissie omgezet in artikel FCL.120 dat stelt dat de kandidaat voor een zweefvliegvergunning van het type LAPL(S) blijf moet geven van een niveau van theoretische kennis van het onderwerp communicatie. Hierdoor komt de Europese regelgever tegemoet aan de *recommendation* gesteld door het ICAO.¹⁴⁶

271. De oppervlakkigheid van het Verdrag wordt dus gecompenseerd door de verdiepingen opgenomen in de verschillende annexen.

¹⁴⁴ Annex 2, 4 en 16 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁴⁵ *Supra* 56.

¹⁴⁶ FCL.120 verordening Part-FCL.

3.2.3. Relatie tussen ICAO en de Europese Unie

3.2.3.1. Heden

272. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie oftewel ICAO is in 1947 opgericht bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en speelt sindsdien een belangrijke en toonaangevende rol in de luchtvaart.

273. Op supranationaal niveau is de Europese Unie in 2002 opgetreden met verordening 1592/2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart. Voorheen werd het supranationale niveau beheerst door een niet-bindende samenwerking tussen verschillende Europese en niet-Europese nationale luchtvaartautoriteiten in het samenwerkingsverband van de Joint Aviation Authorities.

274. Een vraag die hierbij gesteld kan worden is hoe de samenwerking tussen beiden verloopt en of dit een invloed heeft op de toepassing van het internationale recht. Immers kan de Europese Unie met haar meer dan 500 miljoen inwoners en haar sterke interne markt mogelijk een bedreiging vormen voor de invloed van het internationale recht op Europa.

275. Een eerste opmerking die hierover gemaakt dient te worden is dat de Europese Unie, noch het Agentschap, deelnemende partij zijn aan het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart. Immers staat dit Verdrag enkel open voor staten. De lidstaten van de Europese Unie zijn wel verdragsluitende partijen. De Europese Commissie en dus ook het Agentschap dienen hier dan ook voldoende rekening mee te houden bij het opstellen van zowel *hard law* alsook *soft law*. Dit wordt eveneens bevestigd in het interview waarbij er gepolst wordt naar de eventuele rechtstreekse invloed van ICAO in het regelgevende proces:

No, they do not directly influence it but as far as practicable, we try to transpose what comes from ICAO. In many areas we have that, and we need to ensure that our rules are ICAO compliant or go beyond the ICAO standards. If not, we need to find a good reason why we are not compliant. That's because Member States are still contracting States to the Chicago Convention and they are also audited by ICAO. We have to compare our rules with the ICAO Standards. In particular the Member States want to ensure that there are no big differences with the ICAO standards (this would create obstacles for mutual recognition by third countries). Then we try to find the best way to transpose them.¹⁴⁷

276. ICAO was niet beschikbaar voor commentaar.

277. Uitgaande van bovenstaand citaat uit het interview met Régine Hamelijncx van EASA en uit bovenstaande redenering zou er dus geconcludeerd kunnen worden dat de Europese Commissie alsook EASA al het mogelijke doen om conform de normen opgesteld door ICAO op te treden in het belang van de lidstaten.

¹⁴⁷ Bijlage 1 [00:35].

278. Met betrekking tot het zweefvliegrecht is uit mijn onderzoek echter gebleken dat er een andere standaard wordt gehanteerd dan de ICAO-standaard wanneer we het hebben over de LAPL(S) vergunning. Een verdere uitdieping hierin is nodig.

279. In de Europese Unie hebben zweefvliegpiloten de keuze tussen twee verschillende vliegvergunningen. Aan de ene zijde is er de LAPL(S). Deze afkorting staat voor *light aircraft pilot license (sailplane)*.¹⁴⁸ Aan de andere zijde is er de SPL. Deze afkorting staat voor *soaring pilot license*.¹⁴⁹

280. Het onderscheid tussen beiden is te vinden in twee verschillende elementen. Ten eerste is het, in tegenstelling tot met een LAPL(s) vergunning, met een SPL-vergunning toegestaan om, mits voldaan aan de voorwaarden in artikel FCL.210.S(b) en (c), commerciële vluchten uit te voeren.¹⁵⁰ Onder commercieel wordt verstaan dat er een financiële tegenprestatie is. Voor een LAPL(S) is dit onder artikel FCL.105 niet toegestaan.¹⁵¹

281. Het enige criterium om te bepalen of er een LAPL(S) of een SPL wordt uitgereikt aan de kandidaat is de medische vergunning die hij kan voorleggen. Immers is er voor een LAPL(S) een LAPL medisch certificaat nodig en voor een SPL een klasse 2 medische vergunning.¹⁵²

282. Het onderscheid tussen de LAPL medische vergunning en de klasse 2 medische vergunning is te vinden in onder meer de geldigheidsduur voor personen ouder dan 50 jaar en de gezondheidsvereisten waaraan de kandidaat-vergunninghouder moet voldoen. Zonder in detail te gaan kan er gesteld worden dat de gezondheidsvereisten voor een LAPL medische vergunning lager liggen dan bij een klasse 2 medische vergunning. Deze gezondheidsvereisten liggen lager dan de gezondheidsvereisten vooropgesteld in Annex 1 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en bijgevolg is een LAPL medische vergunning dus niet ICAO-conform.¹⁵³

283. Het duale systeem van zweefvliegvergunningen vindt zijn oorsprong in de nood om piloten met een mindere gezondheidstoestand eveneens de mogelijkheid te geven om een zweefvliegvergunning te behalen.¹⁵⁴

284. Wanneer we echter naar de conformiteit van deze LAPL(S)-vergunning kijken in het licht van het internationale recht, kunnen we stellen dat een LAPL(S) vergunning niet conform de normen opgesteld door het ICAO is en dus ook niet conform aan het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart. Immers is er niet voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 6.4.1 Annex 1. Deze stelt dat:

6.4.1.1 An applicant for a private pilot licence — aeroplane, airship, helicopter or powered-lift, a glider pilot licence, a free balloon pilot licence, a flight engineer licence or a flight navigator licence shall undergo an initial medical examination for the issue of a Class 2 Medical Assessment.

¹⁴⁸ FCL.100 e.v. verordening Part-FCL.

¹⁴⁹ FCL.200 e.v. verordening Part-FCL.

¹⁵⁰ FCL.205.S verordening Part-FCL.

¹⁵¹ FCL.105.S verordening Part-FCL.

¹⁵² MED.B.005 verordening Part-FCL; MED.B.095 verordening Part-FCL.

¹⁵³ MED.B.095 verordening Part-FCL; 6.4.2 Annex 1 Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

¹⁵⁴ 2.3.2.1 Opinion.

6.4.1.2 Except where otherwise stated in this section, holders of private pilot licences — aeroplane, airship, helicopter or powered-lift, glider pilot licences, free balloon pilot licences, flight engineer licences or flight navigator licences shall have their Class 2 Medical Assessments renewed at intervals not exceeding those specified in 1.2.5.2.

285. Een LAPL(S)-vergunning wordt uitgereikt zonder dat de vergunninghouder een klasse 2 medische vergunning heeft. Bijgevolg is deze LAPL(S) niet ICAO-conform en is er geen erkenning van deze vergunning buiten de lidstaten van de Europese Unie.

286. De Europese Unie bewerkstelligt met deze dualiteit een opmerkelijke houding ten opzichte van het internationale recht. Wanneer we kijken naar de EASA-verordening dan lezen we in artikel 1(g) met betrekking tot het onderwerp en doelen het volgende:

[...] De lidstaten te helpen, op de onder deze verordening vallende gebieden, bij het uitoefenen van hun rechten en het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Chicago, door waar nodig te zorgen voor een gemeenschappelijke interpretatie en een eenvormige en tijdige tenuitvoerlegging van de bepalingen van dat verdrag.

287. Echter staat de Unie het toe om op grond van artikel 21 van dezelfde EASA-verordening in juncto met bijlage 1 van verordening 1178/2011 vergunningen uit te reiken die niet voldoen aan het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en dus aan het internationale recht. De positie waarin de Europese Unie zich bevindt is dan ook opmerkelijk. Het is immers niet mogelijk om enerzijds het belang van het internationale recht te onderstrepen in de EASA-verordening, maar anderzijds om de Europese burger de mogelijkheid te geven om van het internationale recht af te wijken. In het derde deel kom ik hierop terug met een analyse van mogelijke oplossingen. Hierbij zal er ook de nodige aandacht gaan naar Opinion nr. 01/2019 die op 18 februari is doorgestuurd naar de Commissie voor de definitieve stemming.

3.2.3.2. Verleden

288. In het kader van deze subonderzoeksvraag is het eveneens interessant om een blik te werpen op de situatie voordat de Europese Unie de bevoegdheid met betrekking tot licenties en vergunningen naar zich heeft toegenomen.

289. Voordat de zogenaamde Part-FCL bestond, werd het uitvaardigen van vergunningen en de voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn, geregeld door het document JAR-FCL. In vergelijking met het huidige stelsel kent de JAR-FCL geen duaal systeem. Immers bestond er maar één type zweefvliegvergunning en dat was voor België de zweefvliegvergunning uitgereikt door de *Royal Belgian Aero Club*.¹⁵⁵

290. Om deze zweefvliegvergunning te behalen, was een klasse 2 medische vergunning noodzakelijk en bovendien waren de vereisten die aan de opleiding en dergelijke meer gesteld werden in de JAR-FCL conform aan de ICAO-norm. De KBAC-zweefvliegvergunning was met andere

¹⁵⁵ KB 4 maart 2008 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, BS 9 mei 2008, 24.568.

woorden conform aan de ICAO-norm en genoot wereldwijd erkenning. Deze stelling wordt in het interview eveneens bevestigd door Patrick Pauwels:

Daarnaast werd het ook belang van ICAO groter en groter. Niet enkel voor de zweefvliegsport maar voor de gehele luchtvaart. In Annex 1 van ICAO is een onderdeel over het zweefvliegen. Dus zweefvliegopleidingen en zweefvliegvergunningen moeten voldoen aan de criteria van ICAO als je internationaal wil gaan. Werk je conform ICAO, dan mag je in principe in elk land opereren want je voldoet aan de normen gesteld door ICAO. Dus vanaf die periode heeft men het KBAC-reglement bijgestuurd zodoende dat het reglement conform ICAO was. Later is dat op regelmatige tijdstippen telkens bijgestuurd om het in lijn te brengen met de nieuwste versie van Annex 1. Daarom ook dat een KBAC zweefvliegvergunning internationaal werd geaccepteerd omdat die was uitgereikt overeenkomstig Annex 1. We voldeden aan de internationale normen.¹⁵⁶

291. Merk hierbij dus op dat de vergunningen uitgereikt door de RBAC conform de JAR-FCL, in tegenstelling tot de vergunningen uitgereikt onder het Unierecht, zonder uitzondering conform zijn aan het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart.

3.2.3.3. Toekomst

292. Naast het heden en verleden valt er ook over de toekomst wel wat te zeggen over dit onderwerp. Immers is er enkele maanden geleden op 18 februari 2019 door EASA Opinion 01/2019 doorgestuurd naar de Commissie om over te gaan tot een formele stemming. Het doel van deze *opinion* is om Part-FCL te updaten en verder aan te passen aan de noden van de zweefvlieggemeenschap en de ballonvaartgemeenschap.¹⁵⁷

293. Met betrekking tot de LAPL(S) en de SPL is deze update aanzienlijk van aard. Immers zal na goedkeuring door de Commissie en publicatie in het Publicatieblad de LAPL(S) verdwijnen ten voordele van de SPL.¹⁵⁸ Om toch rekening te houden met de hierboven besproken verschillen tussen de LAPL(S) en de SPL, zal er de mogelijkheid bestaan om een SPL te behalen met een LAPL medische vergunning. Deze SPL zal echter, in tegenstelling tot een SPL aangevuld met een klasse 2 medische vergunning, niet conform ICAO zijn en zal dus ook niet erkend worden buiten de lidstaten van de Europese Unie.

3.2.3.4. Analyse

294. Wanneer we het heden, het verleden en de toekomst met elkaar vergelijken, stellen we vast dat de internationale erkenning van de zweefvliegvergunning onder het Unierecht eerder optioneel is geworden. Voorheen, onder het nationale systeem dat conform aan JAR-FCL was, was de uitgereikte zweefvliegvergunning wel in lijn met de internationale vereisten.

295. Is dit verschil voldoende om te kunnen spreken van een uitholling van het internationale recht? Het antwoord op deze subonderzoeksvraag is, met betrekking tot vergunningen, mijn inziens eerder positief. Wanneer we het verleden met het heden vergelijken zonder de verschillen in context te

¹⁵⁶ Bijlage 3 [00:12].

¹⁵⁷ Art. 2.1 Opinion.

¹⁵⁸ Art. 2.2 Opinion.

plaatsen, zou het antwoord volmondig ja zijn. Echter is het noodzakelijk om hierbij de nodige kanttekeningen te maken.

296. Ten eerste is het zo dat er hier slechts een beperkt deel van het zweefvliegrecht wordt geanalyseerd. Naast vergunningen en licenties zou er volledigheidshalve ook rekening gehouden moeten worden met de relatie tussen het internationale en Europese recht met betrekking tot onderhoud, vliegwaardigheid, operaties etc. De omvang van de thesis staat dit echter niet toe waardoor ik mezelf beperkt heb tot het onderdeel vergunningen en licenties.

297. Ten tweede moeten we ook rekening houden met de *ratio legis* achter de huidige afwijkingen op de internationale norm. De Europese Unie heeft voor deze afwijking geopteerd zodat de zweefvliegsport toegankelijk blijft voor personen met een mindere gezondheid die mogelijk niet in aanmerking komen voor een klasse 2 medische vergunning, maar die desalniettemin gezond genoeg zijn om op te treden als piloot van een luchtvaarttuig. Een tweede factor die hierin meespeelt is niet zozeer de mindere gezondheid, maar wel de periode waarbinnen de medische vergunning verlengd dient te worden voor personen ouder dan 50 jaar. Voor een LAPL medische vergunning is dit 24 maanden en voor een klasse 2 medische vergunning is dit 12 maanden.¹⁵⁹

298. Wanneer we echter gaan kijken naar de toekomstige regelgeving zoals bepaald in de hierboven vermelde *opinion*, dan is het noodzakelijk om hier een kritische noot bij te plaatsen. Het doel van de dualiteit tussen de twee vergunningen is om de zweefvliegsport toegankelijk te houden voor personen met een mindere gezondheid en ook om dit onderscheid duidelijk te maken. Enerzijds door de lagere vereisten en anderzijds ook doordat de LAPL medische vergunning 24 maanden geldig is in plaats van 12 maanden zoals bij een medische vergunning klasse 2. Door het verdwijnen van de LAPL(S), en dus ook het verdwijnen van deze dualiteit, blijft enkel de SPL over. De toegankelijkheid willen ze echter behouden dus zal er na de inwerkingtreding de mogelijkheid bestaan om een SPL te behalen zonder een ICAO-conforme klasse 2 medische keuring maar met een LAPL medische keuring.

299. Mijn inziens neemt het ene probleem simpelweg het andere in. De onduidelijkheden die ze met deze nieuwe bepalingen trachten te verduidelijken, zijn hier niet mee opgelost. Sterker nog, ze worden versterkt. Men gaat immers van twee verschillende vergunningen die elks hun eigen bevoegdheden en medische vergunning hebben naar slechts één vergunning waarmee je, afhankelijk van je medische vergunning, verschillende bevoegdheden verkrijgt. Dit is geen oplossing voor het probleem, de onduidelijkheid wordt immers net groter. In het volgende hoofdstuk zal ik hierop een oplossing trachten te formuleren.

300. Tot slot kan hierbij ook de bemerking gemaakt worden dat deze dualiteit een indirecte invloed heeft op de interne markt van de Europese Unie. Een zweefvliegpiloot ouder dan 50 jaar die geen commerciële activiteiten uitvoert zal onder het huidige systeem stevast kiezen voor een LAPL(S). Immers is zijn medische vergunning 24 maanden geldig in plaats van 12 maanden. Met een LAPL(S) is hij echter beperkt tot de Europese Lidstaten waardoor hij met zijn vergunning niet op reis zal kunnen gaan naar bijvoorbeeld Zuid-Afrika of het Andesgebergte in Zuid-Amerika. Hij zal dan eerder

¹⁵⁹ MED.B.005 verordening Part-FCL; MED.B.095 verordening Part-FCL.

opteren voor een locatie binnen Europa. Op deze manier wordt de interne markt indirect beschermd en is er mogelijk sprake van een protectionistische instelling van de Unie.

3.2.4. Conclusie

301. De subonderzoeksvraag die hierboven behandeld is, treft de vraag of we kunnen spreken van een uitholling van het internationale recht door het Unierecht. Het antwoord op deze vraag is op het eerste zicht positief, doch is er enige terughoudendheid op zijn plaats gezien de breedte van het onderzoek beperkt is tot vergunningen en licenties.

302. De reden dat het antwoord op deze subonderzoeksvraag eerder positief is, vindt zijn oorzaak in het feit dat de Europese Unie zowel in het huidig als in het toekomstig stelsel met betrekking tot vergunningen en licenties een afwijking toestaat die ertoe leidt dat er een dualiteit ontstaat tussen een vergunning die conform de internationale normen is en een vergunning die niet conform de internationale normen is.

3.3. Subonderzoeksvraag 3

In welke mate wordt er rekening gehouden met het hobbymatige aspect van het zweefvliegen bij het opstellen van de internationale en Europese rechtsregels?

303. De subonderzoeksvraag die in dit deel onderzocht zal worden heeft betrekking op de proportionaliteit van de geldende wetgeving. Met andere woorden: is de geldende wetgeving aangepast aan de noden van de zweefvliegsport op zowel internationaal, supranationaal alsook nationaal niveau? Om een antwoord op deze vraag te formuleren, zal er een analyse gemaakt worden van de wetgeving en het achterliggende regelgevende proces per verschillend niveau, te starten met het hoogste niveau.

3.3.1. Internationale recht

304. Zoals hiervoor reeds is vermeld, kent het internationale niveau twee belangrijke wetgevende documenten. Enerzijds het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en anderzijds de verschillende annexen die aan het Verdrag gekoppeld zijn. Een verdere opsplitsing van de analyse dringt zich op.

3.3.1.1. Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart

305. De totstandkoming van het Verdrag is reeds uitgebreid behandeld en er zal in dit deel dan ook niet verder in verdiept worden. Belangrijk is wel dat het Verdrag een politiek document is waarbij er niet ingegaan wordt op details zoals de hobbyluchtvaart of de zweefvliegsport. Bijgevolg kan er over het Verdrag eenvoudigweg geconcludeerd worden dat het slechts een summiere invloed heeft op de bijzondere eigenschappen van de zweefvliegsport.

306. Hiermee wil ik niet zeggen dat het Verdrag geen invloed heeft op de zweefvliegsport want bijvoorbeeld de bepalingen met betrekking tot de wederzijdse erkenning van vergunningen door de verdragsluitende staten heeft wel degelijk een invloed op de zweefvliegsport. Echter is het zo dat

dit geen deel uitmaakt van de bijzondere eigenschappen van deze luchtvaarttak en dat dit bijgevolg buiten het kader van de subonderzoeksvraag valt.

3.3.1.2. Annexen

307. De 19 verschillende annexen zijn een verzameling van *standards and recommended practices*. Gezien de engheid van de subonderzoeksvraag is het niet relevant om de gehele regelgevende procedure te analyseren. De analyse zal dan ook beperkt zijn tot het resultaat van het proces in het licht van de bijzondere eigenschappen van de zweefvliegsport alsook tot de invloed van stakeholders in dit proces.

308. Een bijzonder rol is in het kader van dit proces weggelegd voor het *Air Navigation Committee*. Dit comité heeft als primaire rol om de Raad van Beheer bij te staan bij het aannemen of wijzigen van annexen. Hierbij is er mogelijk ook aandacht voor de bijzonderheden van de zweefvliegsport. Zo stelt Artikel 57 van het Verdrag dat:

The Air Navigation Commission shall:

a) *Consider, and recommend to the Council for adoption, modifications of the Annexes to this Convention;*

b) *Establish technical subcommissions on which any contracting State may be represented, if it so desires;*

c) *Advise the Council concerning the collection and communication to the contracting States of all information which it considers necessary and useful for the advancement of air navigation.*

309. Ik gebruik bewust het woord 'mogelijk' omdat de bewoording van artikel 57 een zekere vaagheid kent. Het gebruik van woorden als '*if it so desires*' en '*which it considers necessary and useful*'. Ook in de rechtsleer wordt deze stelling bijgetreden.¹⁶⁰

310. Wanneer we echter gaan kijken naar de praktijk, dan merken we op dat ICAO de verantwoordelijk voor het polsen bij stakeholders overlaat aan de verdragsluitende partijen. Zo stelt de *Assembly resolution* dat:

*The Assembly [...] urges States to institute or oversee a transparent process when considering measures to alleviate noise [...] including provision for dissemination of the evaluation results, for consultation with stakeholders and for dispute resolution.*¹⁶¹

311. Ook met betrekking tot andere materies wordt eenzelfde zinsnede gebruikt bij het verwijzen naar de verdragsluitende staten voor het consulteren van stakeholders.¹⁶²

312. De manier waarop de vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen de zweefvliegsport of de hobbyluchtvaart in bredere zin promoten is in dit kader van substantieel belang. De omvang van de thesis staat een verder onderzoek van deze politieke aangelegenheden echter niet toe. De

¹⁶⁰ R. ABEYRATNE, *Rulemaking in air transport*, Zürich, Springer, 2016, 120, 252 p.

¹⁶¹ I-91 Doc 10075 Assembly resolutions in force (as of 6 October 2016), https://www.icao.int/publications/Documents/10075_en.pdf.

¹⁶² *Ibid.*

focus zal in de volgende paragrafen dan ook liggen op een zuivere analyse van de wetgeving waarna enkele hypothesen zullen opgesteld worden in het kader van mogelijk verder onderzoek.

313. Gezien de rechtstreekse consultaties tussen ICAO enerzijds en de stakeholders anderzijds beperkt zijn, zou men kunnen denken dat er weinig of onvoldoende rekening gehouden wordt met de specifieke noden van de zweefvliegsport. Echter, gezien ICAO voornamelijk tot doel heeft om minimumstandaarden te stellen voor de internationale vlieggemeenschap, gaan deze standaarden niet voorbij het vooropgestelde doel. Zo zien we met betrekking tot vergunningen dat de standaarden die gesteld worden in artikel 2.9.1 en volgende in Annex 1 gelijklopen of lager liggen dan bij bv. artikel FCL 205.S.

314. Met betrekking tot het internationale recht kan er dus gesteld worden dat de invloed van stakeholders op het internationale niveau zeer beperkt is gezien het feit dat deze invloed indirect is. Echter valt het wel op dat de bepalingen met betrekking tot het zweefvliegrecht proportioneel en aangepast zijn. Hiervoor zijn twee hypothesen:

315. De eerste hypothese is dat de moeilijkheid van het bereiken van een tweederdemeerderheid binnen de Raad van Beheer om te komen tot deze SARP's aan de basis ligt van deze goed uitgewerkte, doch lage minimumstandaarden. Immers bevinden we ons op het internationale niveau waar staten aan deelnemen die elks eigen waarden en normen hanteren.

316. De tweede hypothese is dat de verdragsluitende partijen oor hebben naar de opinies van de verschillende stakeholders. Zo komen zij goed voorbereid aan tafel bij het opstellen van de nieuwe wetgeving en kunnen ze met steun van hun achterban tot proportionele, aangepaste wetgeving komen.

317. Verder onderzoek is echter noodzakelijk om te achterhalen welke van deze twee hypothesen de meest correcte is. Hiervoor is naast een rechtswetenschappelijk onderzoek ook een socio-economisch onderzoek vereist maar dit laatste past niet in het kader van de thesis.

318. Ter conclusie kan dus gesteld worden dat het internationale recht voldoende rekening houdt met de hobbymatige aspecten van de zweefvliegsport, maar dat een verdere analyse nodig is voor het vaststellen van wat de precieze oorzaak hiervan is.

3.3.2. Europese recht

3.3.2.1. *Totstandkoming en heden*

319. Het Europese luchtvaartrecht heeft sinds de beginjaren van het nieuwe millennium een sterke evolutie doorgemaakt. Gezien de breedte van het Europese luchtvaartrecht met betrekking tot de zweefvliegsport zal er in het onderstaande deel gefocust worden op vergunningen. Een totaalbeeld waarbij ook onderhoud en operaties zijn inbegrepen zou immers nodeloos lang zijn en zou geen toegevoegde waarde bieden.

320. Het onderdeel vergunningen valt sinds 2008 onder de Unie van de bevoegdheid en sinds 2011 wordt deze bevoegdheid ook effectief uitgeoefend door de Unie.¹⁶³

321. Wanneer we gaan kijken naar hoe deze regelgeving tot stand is gekomen, dan valt het op dat Part-FCL sterke gelijkenissen vertoont met de vorige regelgeving, JAR-FCL. Op zich is dit niet vreemd gezien JAR-FCL het uitgangspunt vormt voor de Part-FCL. Dit wordt eveneens bevestigd door Régine Hamelijnc van EASA. Zo stelt ze dat:

*When it comes to air operations and flight crew licenses [...], we followed the same principle, to take the JARs as a starting point, but we had to make sure that they were solid enough and that they created a level playing field because this is a big difference between the JAR's and the EU requirements.*¹⁶⁴

322. Het primaire verschil van aard tussen Part-FCL en JAR-FCL is dat Part-FCL deel uitmaakt van het Unierecht en bijgevolg verplicht dient te worden toegepast door de lidstaten van de Europese Unie. JAR-FCL daarentegen had geen verplicht karakter. De toepassing hiervan was op vrijwillige basis van de lidstaten.

323. Deze verplichte toepassing en het creëren van het *level playing field* voor alle lidstaten was niet voor iedereen even evident. Immers nam de administratie hierdoor sterk toe en werden er onder meer bijkomende voorwaarden gekoppeld aan het verkrijgen van een zweefvliegvergunning welke niet altijd even praktisch blijken te zijn. Zo dient de het praktijkexamen plaats te vinden binnen de twee jaar na het slagen van de theoretische examens en dient de opleiding ook te gebeuren onder een ATO, een zogenaamde *approved training organisation*.¹⁶⁵

324. Opvallend is wel dat de tijdsdruk hoog lag voor het opstellen van Part-FCL. Zo is de verordening die bepaalde dat de Unie deze bevoegdheid naar zich toetrok gestemd op 20 februari 2008 en is de verordening met de uitwerking waartoe ook Part-FCL behoort gestemd op 3 november 2011. Deze periode is gezien de complexe en uitgebreide aard van de materie zeer kort. Régine Hamelijnc erkent dit probleem en ziet dit als een potentiële oorzaak van een gebrek aan proportionaliteit. Zo stelt ze dat:

*[...] for this we had very strict time lines that were imposed on us by the European Commission. This maybe did not allow enough time to really discuss everything in detail with the general aviation stakeholders. And that is why we initiated the general aviation Road Map. There we are saying 'These are the rules we have, and we have to see where they are not fit for general aviation.' We make sure that we rework wherever needed to make the legislation fit for general aviation.*¹⁶⁶

325. Gevraagd naar het feit of dit de oorzaak vormt van het feit dat Part-FCL niet geheel proportioneel is antwoorde ze het volgende:

I think we should not simply find that it is because of time pressure. There was time pressure and there were a lot of expectations for the EU-system to deliver. In particular, our initial remit of the Agency was airworthiness. Then the Commission agreed that we should also takeover air operations and air crew. There we had very strict timelines to produce the draft regulations. This did not allow to go really much in detail on the need of general aviation. However, it is also fair to say that GA-representatives were

¹⁶³ Definitief rapport van de FUJA II werkgroep.

¹⁶⁴ Bijlage 1 [00:16].

¹⁶⁵ Art. 24 EASA-verordening.

¹⁶⁶ Bijlage 1 [00:20].

*sitting in all the rulemaking groups. There they had their presence and they could voice their concerns and needs.*¹⁶⁷

326. Deze laatste stelling met betrekking tot de samenwerking wordt bijgetreden door Patrick Pauwels. Zo stelt hij dat:

Als je gaat kijken naar de vorming van de Europese regelgeving dan is er een idee, hetzij vanuit het Parlement of de Commissie, krijgt EASA zijn opdrachten en moet men een regelgeving gaan ontwikkelen. Dan wordt er een drafting group samen gesteld om een eerste body te maken, vervolgens wordt dat gepubliceerd als Notice of Proposed Amendment, oftewel NPA. Dat wordt dan aan het publiek bekend gemaakt en dan kan iedereen in de EU daar zijn commentaar op geven. Dat hebben wij altijd gedaan vanuit de EGU en naargelang het onderwerp met nog extra reacties vanuit alle zweefvliegfederaties in Europa.

*Maar dus, door in de drafting group te zitten, door eerst te reageren op de NPA's en later op de Comment Response Documents, heb je wederom de kans om bij te sturen. Lukt dat? Soms, soms niet.*¹⁶⁸

327. Bevestiging voor deze werkwijze vinden we in de *Management Board Decision*. 18-2015.¹⁶⁹

328. Een voorbeeld van de invloed die de *European Gliding Union* heeft kunnen uitoefenen is te vinden in de opdeling tussen de LAPL(S) en de SPL. Zo had EGU reeds in 2006 een dossier klaarliggen met suggesties over de toepassing van het duale systeem.¹⁷⁰ Vele van deze suggesties zijn ook overgenomen in de huidige Part-FCL.

329. Wanneer we dus kijken naar het huidige Part-FCL, stellen we vast dat niet alle regels even proportioneel zijn voor de zweefvliegsport ondanks het betrekken van stakeholders. Evenwel is het zo dat het Agentschap deze problematiek begrijpt en wenst aan te pakken.

3.3.2.2. Toekomstperspectieven

330. Zoals hierboven reeds aangehaald erkend EASA het bestaan een gebrek aan proportionaliteit in bepaalde aspecten van de hobbyluchtvaartwetgeving. Zo stelt EASA in haar *GA Roadmap 2.0 2019* dat:

*The focus of the GA Roadmap has been on developing better and lighter regulation for General Aviation. This was urgently needed after feedback from the GA Community showed that the initial regulations imposed too much 'red tape'.*¹⁷¹

331. Om aan deze problematiek tegemoet te komen heeft EASA een *roadmap* opgesteld waarin aspecten van wetgeving zijn opgenomen alsook aspecten van communicatie.¹⁷² De focus zal in volgende analyse liggen op de wetgeving.

332. Reeds in het eerste hoofdstuk van deze thesis is een substantieel element van de *GA Roadmap 2.0* aan bod gekomen, zijnde *Opinion 01/2019*. Deze *opinion* is het resultaat van een nauwe

¹⁶⁷ Bijlage 1 [00:21].

¹⁶⁸ Bijlage 3 [00:19].

¹⁶⁹ *Supra* 136.

¹⁷⁰ EGU werkingsdocument van april 2006, <http://www.egu-info.org/dwnl/EGUContributiontoMDM032.pdf>.

¹⁷¹ EASA GA Roadmap 2.0 2019

¹⁷² https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/220931_EASA_GA_ROADMAP_2019_EN.pdf. (hierna: EASA GA Roadmap.

samenwerking tussen de stakeholders en EASA waarbij er veel aandacht is uitgegaan naar de noden en pijnpunten die de zweefvlieggemeenschap ervaart onder het Part-FCL. Meer bepaald in artikel 2.4.4 en volgende van de Opinion wordt er dieper ingegaan op de noden van de stakeholders. Zo beoogt de Opinion een verbetering van de vereisten voor een zweefvliegvergunning en tracht het dit hoofdstuk over te plaatsen van het algemene Part-FCL naar het nieuwe en specifieke Part-SFCL.¹⁷³

333. Merk wel op dat deze *opinion* nog niet gestemd is door de Commissie. Er is dus nog geen datum van inwerkingtreding bekend.

334. De *GA Roadmap 2.0* is niet beperkt tot vergunningen maar omvat ook plannen voor de vereenvoudiging van onder meer het onderhoud. Het onderdeel met betrekking tot operaties is reeds in werking getreden.¹⁷⁴

335. In deze analyse hebben we maar een klein onderdeel van het Europese zweefvliegrecht onder de loep genomen. Desondanks denk ik dat het toch mogelijk is om een conclusie te trekken over de proportionaliteit van het Europese zweefvliegrecht indien er ook rekening gehouden wordt met het bredere kader zoals de *GA Roadmap 2.0*.

336. Wanneer bovenstaande bevindingen geanalyseerd worden, kan er vastgesteld worden dat we met betrekking tot de subonderzoeksvraag het Europese niveau moeten onderverdelen in twee verschillende tijdsperiodes.

337. De eerste tijdsperiode is van de toetrekking van de bevoegdheid door de Unie tot nu. Voor deze periode stel ik vast dat er slechts in beperkte mate rekening is gehouden met het hobbymatige aspect van de zweefvliegsport omwille van de toenemende administratie en bijkomende vereisten zoals hierboven besproken. Bovendien is er wel aandacht geschonken aan de input van stakeholders maar mogelijk onvoldoende zoals wordt bevestigd door het Agentschap.

338. In de tweede periode kunnen we spreken van een *renaissance* bij Agentschap. Onder invloed van de stakeholders actief binnen de hobbyluchtvaart drong het besef door bij Agentschap dat er nood is aan de herziening van bepaalde aspecten van het hobbyluchtvaartrecht. Getuige hiervan is de *GA Roadmap 2.0* waarin ze het belang van een proportionele regelgeving onderstrepen en hier de komende periode ook werk van willen maken. Deze *roadmap* heeft reeds enkele positieve evoluties met zich meegebracht waaronder Opinion 01/2019 alsook verordening 2018/1976 met betrekking tot de vliegoperaties.

339. Het Europese zweefvliegrecht bevindt zich momenteel op een bijzondere positie. De initiële regelgevende fase waarin de Unie op korte tijd bevoegdheden met betrekking tot het luchtvaartrecht naar zich heeft toegetrokken en deze heeft gecodificeerd ligt achter ons. De fase waarin de Unie zich momenteel bevindt kan gezien worden als een soort van transitiefase tussen de evaluatie- en aanpassingsfase waarin de bestaande regelgeving wordt geanalyseerd en aangepast in het licht van de praktijk en aan de hand van input van stakeholders. Deze evaluatiefase heeft geleid tot het besef dat er met betrekking tot het zweefvliegrecht verbetering mogelijk is opdat de regelgeving op een

¹⁷³ Art. 2.3.2 Opinion.

¹⁷⁴ EASA GA Roadmap.

gepastere wijze zou aansluiten bij de specifieke noden van de hobbyluchtvaart alsook de zweefvliegsport. De aanpassingsfase is momenteel volop aan de gang. Bewijs hiervan is bijvoorbeeld de voornoemde *opinion*.

340. Een beperking waarmee rekening gehouden moet worden is echter de doorloopsnelheid van het wetgevende proces.¹⁷⁵ Omwille van deze trage doorlooptijd verloopt de overgang tussen de transitiefase gestaag. Régine Hamelijnck bevestigt deze stelling.

*On average it takes for non-controversial rulemaking tasks around one or one-and-a-half years from the initiation of the rulemaking task to the production of the opinion. But then it can take up to one to two years to have the opinion adopted. All together it is minimum three years. It is quite a long process.*¹⁷⁶

3.3.3. Conclusie

341. Een antwoord op de subonderzoeksvraag naar de aangepastheid van het internationale en Europese recht is relatief eenduidig. Voor het internationale recht kan er gesteld worden dat de regelgeving voldoende aangepast is aan de noden en bijzonderheden van de zweefvliegsport.

342. Het antwoord voor het Europese recht is genuanceerder, doch kan ook hier gesteld worden dat de regelgeving voldoende aangepast is als er ook rekening gehouden wordt met de transitiefase waarin het Unierecht met betrekking tot de zweefvliegsport zich bevindt.

3.4. Subonderzoeksvraag 4

Welke invloed oefent het Directoraat-generaal Luchtvaart uit bij de toepassing van het internationale en Europese recht?

343. Het tweede hoofdstuk gaat in op vier verschillende subonderzoeksvragen. De eerste drie handelen specifiek over het internationale en Europese recht terwijl de vierde subonderzoeksvraag is gericht op de implementatie van het internationale en Europese recht door de bevoegde nationale instantie, zijnde voor België het Directoraat-generaal Luchtvaart.

344. De reden dat ik ervoor heb gekozen om deze onderzoeksvraag op te nemen in een thesis die handelt over het internationale en Europese recht is tweeledig. Ten eerste omdat de implementatie eveneens een inherent deel uitmaakt van het zweefvliegrecht en ten tweede omdat er in de interviews welke ik heb afgenomen bij de verschillende stakeholders aanwijzingen te vinden zijn dat de implementatie mogelijk gebreken vertoont waardoor de werking van het internationale en Europese recht potentiële hindernissen kent.

345. Zo antwoordt Patrick Pauwels op de vraag naar de moeilijkheden bij de transitie naar het Part-M het volgende:

Dat is louter en alleen te wijten aan de houding van DGLV en niet aan de geldende wetgeving. Als je gaat kijken naar de Europese wetgeving, daar zit veel elastiek in. Je moet de elastiek kunnen toepassen. De verschillen die we merken tussen competent authorities, zijn te wijten aan deze elastiek. In sommige landen leest men dat op een gunstige manier. In andere landen, en zeker hier, leest men dat steeds

¹⁷⁵ *Supra* 110.

¹⁷⁶ Bijlage 1 [00:29].

heel beperkend. Bijvoorbeeld als je een machine van D naar OO wil gaan, en je beschikt over geldige documenten, dan is dat eigenlijk een document technische switch. Wat doen ze hier in België? 'Stuur mij een keer alle documenten.' Hoeveel handleidingen ze van Ventussen (een type zweefvliegtuig n.v.d.r.) hebben liggen, weet ik niet, maar massa's. Elke keer opnieuw.¹⁷⁷

346. De elastiek waarnaar verwezen wordt door Patrick Pauwels kan onder meer teruggevonden worden in artikel M.A.901 van bijlage 1 (Part M) van verordening 1321/2014.¹⁷⁸

g) In afwijking van de punten M.A.901, onder e), en M.A.901, onder i), punt 2, mag het certificaat van beoordeling van de luchtwaardigheid, voor ELA1-luchtvaartuigen die niet in het commercieel luchttransport worden gebruikt en waarop M.A.201, onder i), geen betrekking heeft, ook door de bevoegde autoriteit worden verstrekt na een voldoende beoordeling, op grond van een aanbeveling door gecertificeerd personeel, waarbij moet zijn voldaan aan de vereisten van bijlage III (deel 66) en punt M.A.707, onder a), punt 2, letter a), en samen met het verzoek van de eigenaar of de exploitant verzonden. Deze aanbeveling moet gebaseerd zijn op een overeenkomstig punt M.A.710 uitgevoerde beoordeling van de luchtwaardigheid en mag niet meer dan twee opeenvolgende jaren worden verleend.

h) Telkens wanneer omstandigheden het bestaan van een mogelijk veiligheidsrisico aantonen, voert de bevoegde autoriteit zelf de beoordeling van de luchtwaardigheid uit en verstrekt zij zelf het certificaat van beoordeling van de luchtwaardigheid.

347. De regel is dus dat het certificaat van beoordeling van luchtwaardigheid met betrekking tot zweefvliegtuigen wordt verstrekt door na een voldoende beoordeling door gecertificeerd personeel. De uitzondering is dat DGLV de beoordeling zelf uitvoert in geval er een veiligheidsrisico is. De stelling van Patrick Pauwels handelt over deze laatste stelling.

348. Ook Régine Hamelijncx van het Agentschap bevestigt dat ruimte voor interpretatie van het Unierecht nadelige gevolgen kan hebben:

Actually, a lot depends indeed on how NAA's interpret things. That is something we should tackle more with our standardisation process to monitor those differences better and to make sure there are no differences. There are some subtle things like in Part M. For example: 'The competent authority may accept that certain things are done by independent certifying staff and not by maintenance organisations.' There was one State that said 'It says 'may', so we deny this possibility.' Another State said that it was a good idea so they accepted the clause. This creates differences and opens the door to either doing it or not doing it. This is a problem in the regulation itself, but many times the competent authorities add their own interpretation to these regulations. This is very bad. I agree that this has caused a lot of harm in general aviation.¹⁷⁹

349. Desondanks de aandacht die de standaardisatie zou moeten genieten, blijkt dit in de praktijk toch een probleem te vormen. Zo stelt Tim Rimez van DGLV met betrekking tot de implementatievrijheid en de standaardisatie dat:

¹⁷⁷ Bijlage 3 [01:38].

¹⁷⁸ Bijlage 1, Verord.Commissie 26 november 2014 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen, Pb.L. 17 december 2014, Vol. 362, 1. (hierna: Part-M verordening)

¹⁷⁹ Bijlage 1 [00:45].

Ja, teveel. Ze willen niemand zijn vrijheid afnemen en daardoor bestaat er wel een beetje een wildgroei aan interpretaties en aan implementatie van de wetgeving. Zij hebben wel hun AMC-materiaal. Hun acceptable means of compliance. Maar daar gaan ze ook niet zover in ze laten nog altijd redelijk veel vrijheid.

Waar EASA oorspronkelijk veel aandacht richtte op de standardisation visits, hebben deze enorm aan belang moeten inboeten en worden daar nog nauwelijks middelen aan toegekend, zijn die departementen veel kleiner geworden en wordt er ook veel minder geauditeerd in de lidstaten. Zo hebben wij bijvoorbeeld al in drie jaar geen audit meer ontvangen.

Hetzelfde ook met de vroegere standardisation meetings, dus vergaderingen waar er zaken besproken werden in verband met standaardiseren, maar die zijn ook afgeschaft. Standaardiseren staat hoog op het lijstje van hun punten maar er wordt te weinig mee gedaan.¹⁸⁰

350. Het aantal *standardisation visits* is echter gelijk gebleven als we kijken naar de cijfers in de *annual activity reports* van EASA. Deze rapporten van 2010 tot het heden stellen dat het aantal *standardisation visits* consistent rond de 100 per jaar schommelen.¹⁸¹ De inhoud van deze *standardisation visits* is opgenomen in verordening 628/2013.¹⁸²

351. Een tweede aanwijzing van de gebrekkige aanpak van DGLV, naast de citaten van stakeholders hierboven, kan mogelijk bevestigd door de cijfers welke ik heb verkregen van de Liga voor Vlaamse Zweefvliegclubs. Uit deze cijfers blijkt dat er in 2007 (dus kort voor de inwerkingtreding van Part-M) 45 van de 280 toestellen van Vlaamse piloten of clubs waren ingeschreven in het buitenland. Elf jaar later, in 2018, zijn er van de 242 toestellen van Vlaamse piloten of clubs 148 ingeschreven in het buitenland.¹⁸³ Dit kan toch wel gezien worden als een opvallende trend.

352. Een kantnoot die hierbij gemaakt dient te worden is dat de verschuiving naar het buitenland voor de inschrijving van toestellen eveneens te wijten kan zijn aan andere factoren. Zo stelt Stijn Keppens van Aviabel wanneer er gevraagd werd naar deze trend het volgende:

Wel dat is één van de belangrijke elementen welke een belangrijke rol spelen. De Europese Unie heeft ervoor gezorgd dat de hele markt wordt opengetrokken. Er is vrij verkeer van goederen en personen en dat heeft een impact op zeer veel dingen. Verzekeraars en ook veel andere bedrijven kunnen veel eenvoudiger buitenlandse klanten bedienen. Heel veel mensen zagen op een bepaald moment voordeel om naar Duitsland te gaan om hun toestel ginds in te schrijven en zich daar in een CAMO te plaatsen. Ook de verzekering soms. Wij hebben hieraan wel een afname van het verzekerde zweefvliegpatrimonium te danken. Niet gigantisch, maar dat verlies is te wijten aan het openstellen van de grenzen en het vrij verkeer van diensten.¹⁸⁴

353. De invloed van het Directoraat-generaal Luchtvaart is dus een genuanceerd verhaal met verschillende elementen die een rol spelen. Er zijn aanwijzingen die wijzen op bepaalde gebreken

¹⁸⁰ Bijlage 7 [00:04].

¹⁸¹ EASA annual activity reports 2008-2018, https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications?publication_type%5B%5D=143.

¹⁸² Verord. Commissie nr. 628/2013, 28 juni 2013 inzake de werkmethode van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart voor de uitvoering van normaliseringsinspecties en het toezicht op de toepassing van de regels van verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, en houdende intrekking van verordening (EG) nr. 736/2006 van de Commissie, *Pb.L.* 29 juni 2013, vol. 179, 46.

¹⁸³ Bijlage 12.

¹⁸⁴ Bijlage 5 [00:04].

binnen het DGLV zoals hierboven aangehaald. Maar mijn inziens bevindt het DGLV zich net zoals de Unie en EASA in een transitiefase. De initiële implementatie van het Unierecht is immers achter de rug en nu kan deze implementatie geëvalueerd en geoptimaliseerd worden. In het interview met Tim Rimez van DGLV antwoordt hij op de vraag of de implementatie beter aangepast moet worden aan de noden van de hobbyluchtvaart het volgende:

Daar wordt wel aan gewerkt maar er is hier misschien niet altijd voldoende kennis over die recreatieve sector. We begrijpen dat de recreatieve sector gebaseerd is op vrijwilligers en dan mag je niet verwachten dat ze hetzelfde doen als mensen die ervoor betaald worden.

[...]

Er is altijd mogelijk tot verbetering. Wij proberen constant te verbeteren. Zo zijn we bezig met een e-loket zodat mensen van thuis uit bepaalde zaken kunnen regelen zonder dat ze we hiervoor naar Brussel moeten komen. Immers is iemand die werkt in de industrie en voor zijn werkgever naar hier moet komen iets compleet anders dan iemand die voor zijn hobby naar hier moet komen en hiervoor verlof moet nemen. Dit zou qua toegankelijkheid toch veel moeten doen.

Ook moet het qua ingesteldheid niet altijd het veiligste niveau of het strengste niveau zijn. Soms is een acceptable level of safety zoals ze bij EASA zeggen, ook voldoende. Echter is dat natuurlijk iets wat politiek zeer moeilijk te verkopen valt. Als je bij wijze van spreken zegt dat het voor ons acceptabel is dat er drie incidenten zijn ieder jaar, dan is dat voor de politiek natuurlijk niet het geval.¹⁸⁵

354. Het besef dat optimalisatie nodig is voor de hobbyluchtvaart is groot bij EASA. Helaas is het niet mogelijk om eenzelfde conclusie te trekken voor DGLV. In de bestuursovereenkomst – FOD Mobiliteit en Vervoer 2016-2018 of in één van de jaarverslagen van de afgelopen jaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer wordt er immers niet gesproken over de hobbyluchtvaart.¹⁸⁶ Het besef bij directieleden van DGLV zoals bij de heer Rimez mag dan wel groot zijn, maar er is ook een politiek en bestuurlijk draagvlak nodig om de problematiek aan te pakken.

¹⁸⁵ Bijlage 7 [00:13].

¹⁸⁶ Jaarverslagen FOD Mobiliteit en Vervoer 2013-2017, <https://mobilit.belgium.be/nl/publicaties/pub>.

Hoofdstuk 3:

1. Inleiding

355. De thesis is opgebouwd uit drie verschillende hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk heeft als doel om de lezer te informeren over het bredere internationale, Europese en nationale kader dat het recht met betrekking tot de hobbyluchtvaart en de zweefvliegsport beheerst. Het tweede hoofdstuk vormt als het ware het onderzoekende gedeelte van de thesis. Hierin worden de verschillende subonderzoeksvragen overlopen en beantwoord. Het derde hoofdstuk kan gezien worden als een vervolg op het tweede hoofdstuk. Immers zijn er in het tweede hoofdstuk bepaalde problemen blootgelegd die hun oorzaak vinden in gebrekkige wetgeving of in een gebrekkige toepassing van deze wetgeving.

356. Uitgaande van deze blootgelegde problematiek ga ik in het derde hoofdstuk in kort bestek op zoek naar oplossingen om zo te komen tot *de lege ferenda*, het recht zoals het zou moeten zijn. Concreet ga ik dit doen door de verschillende actoren te overlopen en ga ik het licht van de bevindingen uit het tweede hoofdstuk suggesties formuleren om zo tot een beter, efficiënter en meer proportioneel kader te komen voor de hobbyluchtvaart. Het opstellen van dit hoofdstuk zal gebeuren aan de hand van volgende onderzoeksvraag:

Welke opportuniteiten en bedreigingen kent het internationale en Europese zweefvliegrecht?

357. Belangrijk hierbij is wel dat er enkel rekening gehouden wordt met realistische voorstellen die geen afbreuk doen aan de bevoegdheden of de aard van de besproken instellingen en die op een eenvoudige manier zouden kunnen worden geïmplementeerd in het bestaande kader.

2. Het internationale niveau

358. Op het internationale theater zien we dat er naast de individuele staten slechts één instelling bestaat die een invloed heeft op het onderwerp van de thesis, zijnde ICAO, een organisatie beheerst door het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart en de hierbij horende annexen.

359. Uit de analyse van het tweede hoofdstuk blijkt dat de inhoud van de bepalingen in de annexen met betrekking tot de zweefvliegsport aangepast is aan het hobbymatige aspect. Evenwel is het zo dat er geen onmiddellijke invloed van stakeholders plaatsvindt op het internationale niveau. De verantwoordelijk rust hiervoor op de lidstaten die als vertegenwoordiger van hun inwoners (en dus ook stakeholders) optreden.¹⁸⁷

360. Mijns inziens is er op dit gebied mogelijkheid tot verbetering. De afwezigheid van een bepaling die stelt dat stakeholders verplicht dienen te worden geraadpleegd in het kader van nieuwe of

¹⁸⁷ *Supra* 305 e.v.

gewijzigde regelgeving is dan ook opmerkelijk. Een concreet voorbeeld dat hiervoor een oplossing kan zijn is de wijziging van artikel 57(b) van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart:

361. Huidig artikel:

Establish technical subcommissions on which any contracting State may be represented, if it so desires;

362. Voorgesteld artikel:

Establish technical subcommissions on which any contracting State or stakeholder may be represented, if it so desires. The stakeholder should provide the Air Navigation Commission proof of their interest and the acceptance of the stakeholder to the technical subcommission is subject to the approval of the Air Navigation Commission. Rejection should be motivated.

The Assembly may adopt additional conditions for the acceptance of stakeholders to the technical subcommittee.

363. Het voorgestelde artikel houdt rekening met twee belangrijke elementen. Ten eerste de verdragsrechtelijke toegang tot het technische subcomité voor stakeholders en ten tweede ook de mogelijkheid voor de *Air Navigation Commission* en de *Assembly* om het aantal stakeholders in het subcomité te beperken tot een werkbaar aantal. Immers kent de hobbyluchtvaart een sterk aantal stakeholders en dient er een selectie plaats te vinden om zo de werking van het technische subcomité niet te hinderen.

364. Deze voorgestelde wijziging is niet van verregaande aard, kan op een eenvoudige manier geïmplementeerd worden en komt tegemoet aan de in het tweede hoofdstuk besproken problematiek.

365. De noodzaak hiervoor is evenwel niet bijzonder hoog. Immers is er in het tweede hoofdstuk reeds gesteld dat de internationale normen met betrekking tot de hobbyluchtvaart proportioneel zijn ten opzichte van het hobbymatige doel.

366. Een bedreiging waarmee het internationale recht wordt geconfronteerd is de potentiële uitholling door het Unierecht. Immers hebben we in het tweede hoofdstuk vastgesteld dat er aanwijzingen zijn die deze richting uitwijzen. Denk hierbij aan onder meer de niet-ICAO conforme zweefvliegvergunning LAPL(s).¹⁸⁸

367. Het lijkt mij dan ook noodzakelijk dat ICAO het Agentschap en de Unie hierin gaat volgen door een gelijkaardige dualiteit in te bouwen in Annex 1 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart. Concreet zou ICAO het behalen van een zweefvliegvergunning (al dan niet beperkt tot niet-commercieel gebruik) eveneens mogelijk moeten maken met een medische vergunning die een lagere standaard hanteert dan de klasse 2 medische vergunning.

368. Op deze manier beschermt ICAO de wederzijdse erkenning van de zweefvliegvergunningen die op dit ogenblik ondermijnd wordt door het Unierecht.

¹⁸⁸ *Supra* 272 e.v.

3. Het Europese niveau

369. Op grond van de analyse uit het tweede hoofdstuk kunnen we het Unierecht onderverdelen in twee fases. De implementatiefase alsook de evaluatie- en aanpassingsfase. Gedurende de eerste fase is er onvoldoende aandacht uitgegaan naar de proportionaliteit van de wetgeving in het kader van de hobbymatige aard van de zweefvliegsport. Het Agentschap besepte dit en besloot om de aanpak te wijzigen. Getuige hiervan is onder meer de *GA Roadmap*.¹⁸⁹ Ondanks verschillende stappen in de goede richting kunnen er nog verbeteringen plaatsvinden.

370. Een eerste belangrijk element vindt zijn weerslag in de implementatie van het Unierecht. In bovenstaande hoofdstukken wordt meermaals het belang aangekaart van een correcte implementatie. Ook het Agentschap speelt hierin een belangrijke rol.

371. Zo is er meer nood aan de *standardisation visits*. 100 van deze bezoeken op jaarbasis is onvoldoende. Het Agentschap kent 32 lidstaten en een *standardisation visit* kan betrekking hebben op 7 verschillende domeinen. Een snelle rekensom stelt dus dat er 224 verschillende afdelingen zijn die gecontroleerd dienen te worden wat gemiddeld neerkomt op minder dan één controle op twee jaar tijd. Om een goede standaardisatie en een *level playing field* te garanderen, dienen er meer van zulke bezoeken plaats te vinden.¹⁹⁰

372. Een ander element dat een rol speelt is de inhoud van de te implementeren rechtsnormen. Het toestaan van afwijkingen of het gebruik van normen die op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd of geïmplementeerd hebben een grote invloed op de uiteindelijke toepassing van het recht. Het is in dit kader dan ook noodzakelijk om, voor een uniforme toepassing van het Unierecht te verzekeren, ervoor te zorgen dat er geen interpretatie mogelijk is en dat ook het aantal afwijkingen beperkt is tot het absolute minimum. Toekomstige wetgeving moet dan ook op gepaste wijze opgesteld worden om aan deze eisen te voldoen.¹⁹¹

373. Een tweede belangrijk element dat in het kader van het derde hoofdstuk aangehaald dient te worden heeft betrekking op de uitholling van het internationale recht. Het creëren van het duale systeem heeft ertoe geleid dat de Europese zweefvliegvergunning niet meer in de regel conform de internationale ICAO-standaard is. Op het eerste gezicht lijken de gevolgen voor de Unie en de zweefvliegpiloten positief. Immers wordt de interne markt versterkt en is het mogelijk om met een lagere medische toestand een zweefvliegvergunning te behalen. Mijns inziens is het echter nodig om hierbij een zekere voorzichtigheid aan te houden. Op het internationale theater is, gezien de economische betekenis van de Unie, de invloed aanzienlijk. Zo is het niet ondenkbaar dat een verder doorgedreven afwijking van het internationale recht zou kunnen leiden tot diplomatische problemen met staten die een grote waarde aan de wederzijdse erkenning hechten.¹⁹²

374. Met betrekking tot bovenstaande paragraaf wens ik te benadrukken dat dit een mogelijk scenario is zonder dat er heden ten dage aanwijzingen zijn die hierop wijzen.

¹⁸⁹ *Supra* 303 e.v.

¹⁹⁰ *Supra* 349 e.v.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Supra* 294 e.v.

4. Nationale niveau

375. Als laatste wordt in dit hoofdstuk het nationale niveau besproken. De focus zal hierbij hoofdzakelijk liggen op het Directoraat-generaal Luchtvaart.

376. Een enig element dat aangehaald dient te worden is het gebrek aan steun voor de hobbyluchtvaart in het beleid van de FOD Mobiliteit en Vervoer. In tegenstelling tot bij het Agentschap is er geen formele verklaring te vinden in officiële documenten die stelt dat hobbyluchtvaart op een proportionele manier behandeld dient worden.¹⁹³ Dit kan toch wel beschouwd worden als opmerkelijk gezien dit één van de prioriteiten is die het Agentschap zich vooropgesteld heeft.

377. Een logische suggestie is dan ook om de proportionele toepassing van regelgeving voor de hobbyluchtvaart in het volgende beleidsdocument op te nemen om zo het belang hiervan te benadrukken. Op deze manier krijgt het proportionele beleid ook nationaal draagvlak.

378. De noodzakelijkheid hiervan is groot aldus mijn vaststellingen uit het tweede hoofdstuk. Zo erkent Tim Rimez dat een proportionele toepassing noodzakelijk is, maar dat dit een beleidsmatige kwestie betreft. Zonder de nodige formele grond kan het personeel, ondanks goede wil, niet handelen zoals beoogd door het Agentschap.

379. Er kan dus gesteld worden dat er nood is aan beleidsdocumenten die het belang van de proportionaliteit benadrukken. Van zodra hiervoor een beleidsmatig draagvlak bestaat, zal de proportionele toepassing van regelgeving volgen.

5. Slot

380. Wanneer we kijken naar de voorgestelde suggesties voor de verschillende niveaus, dan valt het op dat deze niveaus geconfronteerd worden met hindernissen of beperkingen die op een relatief eenvoudige manier aangepakt en opgelost kunnen worden. Het is met andere woorden niet nodig om in te grijpen op bestaande structuren, bevoegdheden of andere zaken die afbreuk doen aan de besproken instellingen.

¹⁹³ *Supra* 345.

Besluit

381. Bij aanvang van deze masterthesis heb ik het onderzoek opgesplitst in één centrale onderzoeksvraag en in vijf subonderzoeksvragen. De reden dat ik voor deze opdeling heb geopteerd is omdat de centrale onderzoeksvraag eigenlijk het gehele domein van de thesis behelst en dus te breed is om zonder verdieping van de verschillende deelaspecten te kunnen beantwoorden.

382. Het antwoord op deze voormelde deelaspecten zijn reeds besproken in het tweede en derde hoofdstuk. In het besluit zal de focus dan ook hoofdzakelijk gelegd op de elementen die rechtstreeks betrekking hebben op het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

383. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de invloed van het internationale en ook Europese recht op de evolutie van de hobbyluchtvaart met focus op zweefvliegrecht?

384. Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zal stapsgewijs gebeuren. In de eerste plaats gaan we een conclusie over de invloed van het internationale recht formuleren. Vervolgens doen we hetzelfde voor het Europese recht en tot slot gaan we ook nog een korte blik werpen op de opportuniteiten en bedreigingen die zich in het kader van deze onderzoeksvraag voordoen.

385. De invloed van het internationale recht op de hobbyluchtvaart en op de zweefvliegsport is sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog van groot belang geweest voor de ontwikkeling van de lichtsport. Denk hierbij onder meer aan het bewerkstelligen van een internationale wederzijdse erkenning van (zweefvlieg)vergunningen alsook het opstellen van internationale *standards* om aspecten van de luchtvaart te harmoniseren.

386. Wanneer we gaan kijken naar de inhoud van de bepalingen van het internationale recht, stellen we vast dat er op een proportionele wijze rekening gehouden wordt met het hobbymatige aspect van deze materie. Zo gaan de internationale normen niet verder dan nodig en is er in vele gevallen sprake van minimumharmonisatie waardoor de individuele lidstaten de mogelijkheid hebben om een hogere standaard te hanteren. Eveneens met betrekking tot de proportionaliteit dient gesteld te worden dat de *standards* bovendien niet verplicht dienen te worden toegepast door de lidstaten. Het staat hen eveneens vrij om een lagere standaard te hanteren, doch moet dit verantwoord worden aan ICAO. Een vergunning uitgereikt met een lagere standaard geniet echter niet van internationale wederzijdse erkenning.

387. Opmerkelijk is wel dat uit het onderzoek gebleken is dat er mogelijk sprake kan zijn van een uitholling van het internationale recht. Immers blijkt uit een analyse van het duale systeem van Europese zweefvliegvergunningen dat er in de Unie de mogelijkheid bestaat om een zweefvliegvergunning te behalen met een medische vergunning waarvan de vereisten lager liggen als de eisen gesteld door ICAO. De verkregen zweefvliegvergunning is bijgevolg eveneens niet conform de internationale standaard.

388. Evenwel is het zo dat deze dualiteit wijst in de richting van een uitholling, maar dat verder onderzoek nodig is om hierover een conclusie te trekken. In het kader van bovenstaand onderzoek is de focus dan ook uitsluitend gelegd op het onderdeel vergunningen. De loutere vaststelling van een afwijking met betrekking tot vergunningen is dan ook onvoldoende om een definitieve conclusie te trekken.

389. De Europese Unie speelt eveneens een belangrijke rol in het luchtvaartrecht. Sinds 2002 is de Unie gestart met de overname van de bevoegdheden van JAA en neemt het, met behulp van de Europese luchtvaartinstantie EASA, de regulerende rol waar op supranationaal niveau.

390. Na een uitgebreide subsidiariteit- en evenredigheidstest stellen we vast dat er zich hier geen overschrijding van bevoegdheid stelt en dat de regulerende rol op een evenredige manier wordt waargenomen. Hierbij dient wel de kantnoot gemaakt te worden dat uit de test gebleken is dat er mogelijk toch indicaties zijn van een gebrekkige evenredigheid in het verleden. Zo stellen we vast aan de hand van de afgenomen interviews dat de initiële regelgeving uitgevaardigd door de Unie in onvoldoende mate rekening hield met het hobbymatige aspect van de zweefvliegsport en de hobbyluchtvaart. Desondanks de voormelde indicaties is het resultaat van de evenredigheidstest toch positief omwille van het feit dat de problematiek erkend wordt door de Unie en dat er als het ware een inhaalmanoeuvre aan het plaatsvinden is om de regelgeving in lijn te brengen met het hobbymatige aspect.

391. Een ander element dat een rol speelt op het gebied van het Unierecht heeft betrekking op de implementatie door de nationale bevoegde autoriteit, zijnde voor België het DGLV. Uit de interviews met verschillende stakeholders is gebleken dat de implementatie van het Unierecht moeizaam verloopt. Hiervoor zijn twee oorzaken gevonden.

392. De eerste oorzaak is de inhoud van het Unierecht en de hierbij horende appreciatiemarge van de nationale autoriteit. Wanneer het Unierecht voorziet in uitzonderingen of in mogelijkheden om af te wijken van de bepalingen, dan bestaat de mogelijkheid dat deze normen op zulk een manier geïmplementeerd worden opdat ze niet meer in lijn zijn met de *ratio legis* van de originele bepaling. Deze situatie waarbij men de bindende normen van een verordening op verschillende manieren kan interpreteren is nadelig en dient dan ook vermeden te worden om een *level playing field* en een uniforme toepassing te garanderen. Hieraan gekoppeld is eveneens de nood aan een actieve opvolging en controle van de implementatie. Uit het onderzoek is immers gebleken dat hier onvoldoende aandacht aan wordt besteed en dat dit een oplossing voor het probleem zou kunnen zijn.

393. Een tweede oorzaak is te vinden in de mentaliteit bij DLGV. Een proportionele implementatie vereist naast goede regelgeving ook een wil om deze proportioneel te maken waar nodig. Uit het onderzoek is immers gebleken dat deze wil bij DGLV op het politieke beleidsniveau onbestaande is. Zo is er in tegenstelling tot bij het Agentschap nergens een verklaring te vinden waarin men zegt te streven naar een proportionele aanpak van de hobbyluchtvaart. Met deze paragraaf wil ik echter zeker geen afbreuk doen aan het personeel van DGLV. Uit de afgenomen interviews is het eenvoudig vast te stellen dat ze een hart voor luchtvaart hebben en binnen de mogelijkheden van hun functie mee willen werken aan een proportionele aanpak van de hobbyluchtvaart.

394. In het laatste deel van het onderzoek ben ik opzoek gegaan naar *de lege ferenda*, het recht zoals het zou moeten zijn. Hierbij heb ik de focus specifiek gelegd op oplossingen die binnen het huidige kader eenvoudig toegepast en geïmplementeerd kunnen worden. Deze oplossingen bestaan uit onder meer het verhogen van het aantal *standardisation visits*, het verlagen van de standaarden met betrekking tot de medische vergunning op internationaal niveau en dergelijke meer. Voor een verdere uitwerking en motivatie verwijs ik graag terug naar het derde hoofdstuk.

395. Wanneer we alle bovenstaande elementen samennemen en terugkoppelen aan de centrale onderzoeksvraag, dan stellen we vast dat de invloed van het internationale en Europese recht op de ontwikkeling van de hobbyluchtvaart aanzienlijk groot is. Zeker als we kijken naar het Europese recht stellen we vast dat de invloed exponentieel toegenomen is in vergelijking met de periode na de Tweede Wereldoorlog, mogelijks ten koste van de invloed van het internationale recht.

396. Hiernaast stellen we eveneens vast dat het internationale en Europese recht geconfronteerd wordt met bedreigingen zoals een uitholling van het internationale recht alsook een gebrekkige implementatie door de nationale autoriteiten.

397. Ondanks de bedreigingen waarmee het hobbyluchtvaartrecht geconfronteerd wordt, ben ik er persoonlijk van overtuigd dat de invloed een positieve zaak is. Doorheen de afgelopen decennia zijn er mindere perioden geweest, maar zijn er ook prachtige zaken verwezenlijkt zoals onder meer de wederzijdse erkenning van vergunningen.

*For once you have tasted flight you will walk the earth with your eyes turned skywards,
for there you have been and there you will long to return.*

~ Leonard Da Vinci

Bibliografie

Wetgeving

Internationaal

Verdrag van Parijs houdende de Regeling van de Luchtvaart van 13 oktober 1919.

Verdrag van Chicago inzake de Internationale Burgerluchtvaart van 7 december 1944, *United Nations Treaty Series*, vol. 33, 294.

Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *BS* 1 januari 1946.

Protocol betreffende de inwerkingtreding van de overeenkomst tussen de Verenigde Naties en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie getekend op 1 oktober 1947, *United Nations Treaty Series*, vol. 8, 316.

FAA Part 61, Title 14 of the Code of Federal Regulations.

Europees

Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, *Pb.C* 10 november 1997. vol. 340, 1.

B.Raad nr. 1999/468/EG, 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, *Pb.L.* 17 juli 1999, afl. 184, 23.

Verord.Raad nr. 159/2002, 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, *Pb.L.* 7 september 2002, afl. 240, 1.

Verord.Raad nr. 216/2008, 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG, *Pb.L.* 19 maart 2008, afl. 79, 1.

Protocol (2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 9 mei 2008, vol. 115, 1.

Verord.Commissie nr. 1178/2011, 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, *Pb.L.* 25 november 2011, afl. 311, 1.

Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, vol. 326, 13.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, vol 326, 47.

Verord.Commissie nr. 628/2013, 28 juni 2013 inzake de werkmethoden van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de luchtvaart voor de uitvoering van normaliseringsinspecties en het toezicht op de toepassing van de regels van verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, en houdende intrekking van verordening (EG) nr. 736/2006 van de Commissie, *Pb.L.* 29 juni 2013, vol. 179, 46.

Verord.Commissie nr. 1321/2014, 26 november 2014 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen, *Pb.L.* 17 december 2014, Vol. 362, 1.

Verord.Raad nr. 2018/1139, 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, *Pb.L.* 22 augustus 2018, vol. 212, 1.

Nationaal

Wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, *BS* 26 juni 1937, 4.732.

Wet 15 mei 2006 houdende diverse maatregelen inzake vervoer (1), *BS* 8 juni 2006, 29.388.

KB 20 november 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, *BS* 24 november 2001, 40.357 (ed. 2).

KB 4 maart 2008 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, *BS* 9 mei 2008, 24.568.

KB 10 april 2016 betreffende het gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim, *BS* 14 april 2016 (ed. 2), 25.944.

Besluit 21 januari 2009 tot aanwijzing van het Directoraat-generaal Luchtvaart als bevoegde nationale luchtvaartautoriteit door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, *BS* 6 februari 2009, 8.219.

Adv.RvS nr. 3215/2 bij de wet 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, *BS* 21 oktober 1952 (ed. 1).

Rechtspraak

HvJ 15 juli 1964, nr. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 'Costa/ENEL'.

HvJ 9 maart 1978, nr. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 'Simmenthal II'.
HvJ 5 november 2002, nr. C-471/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:628.
HvJ 5 november 2002, nr. C-466/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:624.
HvJ 5 november 2002, nr. C-467/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:625.
HvJ 5 november 2002, nr. C-468/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:626.
HvJ 5 november 2002, nr. C-469/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:627.
HvJ 5 november 2002, nr. C-472/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:629.
HvJ 5 november 2002, nr. C-475/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:630.
HvJ 5 november 2002, nr. C-476/98, ECLI-code: ECLI:EU:C:2002:631.
HvJ 8 juni 2010, nr. C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, 'Vodafone'.

Rechtsleer

ABEYRATNE, R., *Rulemaking in air transport*, Zürich, Springer, 2016, 252 p.

BIONDI, A., EECKHOUT, P. en RIPLEY, S. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, Oxford Scholarship 2012, 472 p.

BOSSUYT, M. en WOUTERS, J., *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1086 p.

BOUCKAERT, G. en THIJS, N., *Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector op basis van een internationaal comparatieve studie*, Gent, Academia Press, 2003, 529 p.

BRUNEEL, S., en HANNES K., *Kwalitatief interview*, Leuven, CMPO, 2011, 23 p.

BUIJZE, A., 'Shared regulatory regimes through the lens of subsidiarity: towards a substantive approach', *Utrecht Law Review*, 2017, 67-79.

CHAUVET, J.P. (ed.), *Annuaire Européen vol. XLXII*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 1328 p.

COMAND-KUND, F., *European Union Agencies as Global Actors, A legal study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*, Abingdon, Routledge, 2018, 330 p.

CRAIG, P. en DE BURCA, G., *EU law, text, cases and materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 1198 p.

DAVIES, G., *European Union Internal Market*, London, Routledge, 2003, 252 p.

DEMPSEY, P. S. en JAKHU, R. S., *Routledge handbook of public aviation law*, Abingdon, Routledge, 2016, 362 p.

- DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. (ed.), *An Introduction to Air Law*, Den Haag, Kluwer International, 1997, 276 p.
- DUMOULIN, M., GERARD, E., VAN DEN WIJNGAERT, M. en DUJARDIN, V., *Nieuwe geschiedenis van België: 1905-1950*, Genk, Lannoo, 2005, 1334 p.
- EDWARDS, R., en HOLLAND, J., *What is qualitative interviewing?* London, Bloomsbury Academic, 2013, 127 p.
- GIEMULLA, E. M. en WEBER, L. (eds.), *International and EU Aviation Law: Selected Issues*, Den Haag, Kluwer Law International, 2011, 786 p.
- HAVEL, B. F., *Beyond open skies: a new regime for international aviation*, Den Haag, Kluwer Law International, 2009, 712 p.
- MATEI, A., *Efficiency and effectiveness of the European Parliament under the ordinary legislative procedure*, Boekarest, Preprints, 2018, DOI: [10.20944/preprints201812.0299.v1](https://doi.org/10.20944/preprints201812.0299.v1).
- PELCKMANS, J., *Mutual recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, 444 p.
- PETTITT, M.A. en DUNLAP, J.H., "The European Joint Aviation Authorities: Meeting the Challenges of International Cooperation", *Journal of Aviation/Aerospace Education & Research*, 1995, vol. 5, 11.
- REMENYI, D., *Field methods for academic research: interviews, focus groups and questionnaires*, Reading, Academic Conferences and Publishing International Ltd., 2011, 191 p.
- SOEKKHA, H. M. (ed.), *Aviation Safety: Human Factors, System Engineering, Flight Operations, Economics, Strategies, Management*, Utrecht, VSP, 1997, 800 p.
- WEBER, L., *International Civil Aviation Organization, An Introduction*, Den Haag, Kluwer International, 2007, 212 p.
- X. "Verkoop van drones bijna verdubbeld", *De Tijd*, 29 augustus 2016.

Soft law

Verslag van de Europese Burgerluchtvaartconferentie te Straatsburg van 29 november 1955 tot 16 december 1955, Doc. 516.

Regeling met betrekking tot de ontwikkeling, de aanvaarding en de implementatie van joint aviation requirements afgesloten op 11 september 1990 te Cyprus,
www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Protocol_Cyprus.pdf.

Werkafpraak met betrekking tot de overdracht van bepaalde standaardisatie activiteiten van JAA naar EASA afgesloten op 1 november 2004 te Hoofddorp,
www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/WA_JAA_EASA_Std.pdf.

Definitief rapport van de FUJA II werkgroep, 19 maart 2008, <https://jaato.com/cms/file/Final-FUJA-II-Report.pdf/>.

EASA Management Board Decision 18-2015 van 15 december 2015 tot vervanging van Besluit 01/2012 betreffende de toegepaste procedure van het Agentschap voor het uitvaardigen van adviezen, certificeringsspecificaties, aanvaardbare wijzen van naleving en richtsnoeren ('Regelgevend Proces').

www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA%20MB%20Decision%2018-2015%20on%20Rulemaking%20Procedure.pdf.

EASA annual activity reports 2008-2018, https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications?publication_type%5B%5D=143.

Jaarverslagen FOD Mobiliteit en Vervoer 2013-2017, <https://mobilit.belgium.be/nl/publicaties/pub>.

Onderzoeksverslagen DGLV 2005 tot 2017, https://mobilit.belgium.be/nl/luchtvaart/ongevallen_en_incidenten/onderzoeksverslagen.

European Plan for Aviation Safety 2019-2023, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS_2019-2023%20final.pdf.

Opinion no. 01/2019(B) houdende de herziening van vergunningvereisten voor ballonvaart en de herziening van vergunningvereisten voor de zweefvliegsport van 18 februari 2019, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2019%20%28B%29.pdf>.

Terms of Reference RMT.0701 houdende de herziening van de vergunningvereisten voor de zweefvliegsport van 15 december 2016, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/ToR%20RMT.0701%20Issue%201.pdf>.

EASA Annual safety review 2005, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%20for%202005.pdf>.

EASA Annual safety review 2018, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf.

Bestuursovereenkomst – FOD Mobiliteit en Vervoer 2016-2018 van 13 mei 2016, https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/2016-05-27_fod_mobiliteit-en-vervoer_bestuursovereenkomst-ondertekend_2016-2018_nl.pdf.

Doc 10075 Assembly resolutions in force (as of 6 October 2016), https://www.icao.int/publications/Documents/10075_en.pdf.

EGU werkingsdocument van april 2006, <http://www.egu-info.org/dwnl/EGUContributiontoMDM032.pdf>.

EASA GA Roadmap 2.0 2019 https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/220931_EASA_GA_ROADMAP_2019_EN.pdf.

Bijlagen

Bijlage 1

Interview Régine Hamelijnc

Geïnterviewde: Régine Hamelijnc, senior safety manager EASA

Datum: 14 maart 2019

Locatie: Konrad-Adenauer-Ufer 3, D-50668 Keulen, Duitsland

Hello Régine. First of all I would like to thank you for this interview. Before we start, I'm going summarize the goal of the thesis.

This thesis has as subject 'the influence of international and European law on the development of general aviation' and shall consist out of roughly three parts. The first part will be aimed at describing the positive law on a national and international level. In the second part I'm going to analyse the positive law out of the first part in the light of practice and of the interviews. In the third and final part I will formulate suggestions.

In this interview we will focus on the questions I provided beforehand. These will serve as a general guideline. The interview itself will be semi-structured.

[00:00]

Can you please summarize your job at EASA?

Currently I'm working in the EPAS-team. EPAS is the European Plan for Aviation Safety. It is an action plan for the whole of Europe where we put all the actions that aim at maintaining or improving the level of safety. This includes actions offered by the Agency itself like rulemaking actions, but also safety promotion actions, actions where we would like the Member States to focus on certain issues. Sometimes research actions when we need to better understand something and evaluation actions when we go back to the rules that are already there to see how they work in the field and whether we need to improve them. All this is put together in a single European action plan which also helps each State to do their own national action plan (called State Plan for Aviation Safety in regulation (EU) 2018/1139). Then they can look into this framework plan to build their own.

[00:01]

My role is to coordinate the drafting of this plan which takes a lot of coordination and cooperation with the stakeholders though Advisory Bodies representing Member States and industry.

This plan will be applicable for commercial aviation as well as general aviation?

[00:02]

General aviation is actually a particular focus area in EPAS. It is part of our strategic priorities to ensure we have proportionate rules for general aviation.

And by proportionate you mean that, because it concerns general aviation, it should be less complicated than for example commercial aviation?

[00:03]

Yes, we do not want to create an unnecessary burden for general aviation. We have to recognize that you can never achieve the same level of safety as in commercial air transport. You have to accept that general aviation is so diverse and it is mostly done as a leisure activity and it has complexities which makes that you can never reach the same safety level as in commercial air transports. With this in mind, we tried to alleviate wherever we can but we still want to show that, even though with these 'alleviations', we can still improve safety. Maybe not with rulemaking but with other things like safety promotion or with working together with the communities to see what we can improve.

So not necessarily about the legislation but also about the promotion?

[00:04]

Yes, we try to adapt the legislation as you will see later. We put apart the rules on sailplane operation and flight crew licensing. To take them out of the general rulebook to make it easier for the stakeholders to know what applies to them. We have rulemaking tasks in EPAS to adapt the legislation to general aviation. For example, in continuing airworthiness we're creating a Part M Light which allows more things to be done by the pilot owner. I use the term 'deregulate', although it's not exactly deregulating, it is adapting the regulation to the realities of general aviation.

[00:05]

There is regulation taking place, but it is to alleviate things, not to put more burden on general aviation. In a lot of areas we would rather want to work through safety promotion to tackle certain risks like loss of control in flight. We engage with the community, we offer education and more and more we explore new technologies in order to improve safety. For example FLARM. It is not new at all, but it is a very good instrument to avoid collisions. So more and more we will be looking at technical solutions for safety issues rather than saying: 'You have to write more procedures or checklists.' or amending the rules.

So the action plan is more focused at facing the reality rather than making more legislation?

[00:06] Exactly.

You briefly mentioned the Part M. In the gliding community Part M is known as something quite complicated. They feel like it is very cumbersome. Is the Part M light going to facilitate these problems?

[00:07] Yes, it was drawn by the general aviation taskforce, a kind of rulemaking group with representatives from the general aviation community. At that time I was still a rulemaking officer and I was part of the group in the initial phases. The purpose was to create a separate Part M for the light aircraft up to, I think, 2730 kg, where things would be simplified to a large extent. For example, there will no more requirement to have the maintenance program approved by the authority. It can be self-declared by the one who operates or owns the aircraft, under certain conditions. There is much more freedom for the aircraft owner to decide for example for the service bulletins issued by the manufacturer. What it actually tries to do is to give more decision power to the aircraft owners and limit the obligations for them to go through an approved organisation. There will still be things which have to be done by an approved organisation, but the pilot owner will get extra tasks he/she can perform without the approval.

[00:08] This legislation was not made behind closed door., It was done together with the task force (working group) where the gliding sector was well represented through Europe Air Sports, ECOGAS, European Sailplane Manufacturers and other stakeholders. So it's coming and it will simplify a lot.

This Part M light was agreed upon in the EASA Committee (part of the legislative adoption process) last month, so it will take a couple of months before it will be published in the EU Official Journal.

What is the role of EASA in the rulemaking process?

[00:09] EASA is assisting the European Union. We are a specialised body of the European Union and we are actually not the legislator. The legislators are the European Institutions. The Commission has the right of initiative and depending on the level of the text any new rulemaking proposal has to go to the European Council and since the Lisbon Treaty most proposals will also be going through the European Parliament. We at EASA are not the legislator but we assist the Commission in proposing draft legislation. We do that on behalf of the Commission for the areas that they, somehow, assigned to us as a specialised body. We are preparing the regulations and then the Commission takes them further discussing them with the Member States (in the EASA Committee meetings). Depending on the type of text, the Member states have to endorse them with a qualified majority and then they go to the Parliament who can

[00:10] ask for further explanations and sometimes for changes, and finally they will be published in the official journal. We do all the preparatory work. Many call us European regulator. In a way we are the regulator for the whole of Europe because Member State no longer regulate those domains which are now with the Community. But we do not legislate in isolation. We prepare the documents, issue EASA Opinions and take them to the Commission. From there on they take them further.

[00:11] It is important to distinguish so-called soft law and hard law. We have the implementing rules on one side and AMC's and guidance material on the other. The implementing rules, those are the things that will be published in the Official Journal. They have direct force of law in all the Member States. For these a very strict process has to be followed. Whereas everything which is seen as acceptable means of compliance or guidance material, is one level lower, and does not need to go through the European Commission/legislative process. We issue this material directly in the form of EASA Executive Director Decisions. So on that we have the freedom to get it out without having the Member States vote on the text.

Would you say that the Commission has a large involvement in the procedure?

[00:12] When the Commission discusses the draft regulations with the Member States in a dedicated meeting, the EASA-Committee meeting, the Member States can request last minute changes, this happens quite often. Then the text is amended before it is voted. There is a lot of negotiation when different views are expressed. What also happens is that everything we produce, passes the legal review of the Commission and they may request some changes if they find formulations which are not clear enough or if they spot ambiguity they would also ask us to correct it. So it's not word for word what we produce what will be published in the Official Journal. There can be some changes made by the legal department or by the Member States in the EASA-Committee.

[00:13]

Are these changes sometimes substantial?

Sometimes these are subtle changes so no one realises that they might have a major effect. Sometimes it can be quite radical changes. We try to avoid that. What is not nice is that we involve Member States in the drafting of the rules, but when it comes to voting at the EASA-Committee, they oppose the legislation even though they supported the draft in a previous stage.

Are these endorsements made by the Director-general of the competent authorities?

[00:14]

Mostly not the Directors-general themselves, but dedicated representatives who mostly come from the ministries but sometimes they come from the aviation authorities. Each Member States designates a person to sit in the EASA-Committee. It is generally a few levels below that of the Directors general.

So there is quite some political influence?

Yes, the problem is that the persons working in the rulemaking groups are more operational people and then the people who vote are more political. That is why it happens that sometimes States ask for amendments of something they initially proposed in the drafting group. Luckily it happens less and less.

[00:15]

The Commissions legal service does a very thorough examination of our text to make sure that it is legally sound. We need to be very specific in our wording.

Would you say that the cooperation with the Commission is working properly?

We are part of the same system so we have a very close cooperation with them. The issue in general is a staffing issue. The European institutions are under huge budget pressure. All institutions could do with some more resources. Sometimes we do not have enough manpower to process all the documents within the initial timeframe and this leads to delays, including in the adoption of the rules. We are cooperating very closely to determine how to best address this. We are a specialised agency of the European Union and we work closely with our mother DG (DG-MOVE) to deliver a good text in the end.

[00:16]

How did the transition from JAA to EASA go? Did it go well or were there some problems?

[00:17]

I think it is difficult to make a general statement. It differs from domain to domain. Where we have simply carried forward the JARs, the transition was really smooth, in particular when it comes to airworthiness. What we see in the regulations was very close to the Joint Aviation Requirements, which made the implementation easy.

When it comes to air operations and flight crew licenses, the transposition was a bit more challenging because there was a need to update a lot on the OPS-regulations. We followed the same principle, to take the JARs as a starting point, but we had to make sure that they were solid enough and that they created a level playing field because this is a big difference between the JARs and the EU requirements.

[00:18] The JARs could be adopted in each member state so they did adapt them to their own needs. But as soon as you turn these into an EU regulation, it is the same for everyone. That meant that we had to be very careful about what we put into European law. And then the problem was more for those States who were not 'up to speed' even on the JAR's. Then they had the EU-regulations who had higher standards in some domains and they had to implement these.

[00:19] But I would say that the JAR system was a very good basis for the EASA system. I think we wouldn't have had this good agency if we did not have the JAR system which allowed people to agree on common standards. Under the JAA system we also had inspections in each member state to monitor that they all apply more or less the same system. Like I said, some states had difficulties complying.

For the stakeholders it is always a burden to change from one regulatory text to another one. They have to update all their manuals. We had to give them enough transition to adapt all their materials to the new standards.

For airworthiness it went very smoothly. For air operations and flight crew licensing, we had to provide a lot of support to have the transition go smoothly.

So because of these JARs, there already was an agreement on some parts and it is that agreement which made the implementing go well?

[00:20] It was something the people supported, yes.

How did the stakeholders react to EASA? Do they see the Agency as something positive or more as a burden?

The industry was the main driver for having an EU wide product certification (including for GA aircraft) because the manufacturers didn't want to have their aircraft certified in each and every Member State. They were very supportive of this. Also, mechanics and pilots were a driving force because of the mutual recognition that would follow. You can obtain your license in one European State and it is automatically recognized in the other European States.

[00:21] For the NAA's it meant a lot of changes and for them, especially for smaller NAA's who did not have enough staff, it was quite a big change for them to adjust to the new EU-rules. All in all I think it was something people realized that it didn't make sense to leave it to each Member State separately.

The main focus in EASA has traditionally been more the commercial air transport and larger organisations and we took all the general aviation things on board but actually

[00:22]

it was a lot of work for EASA to change from the JAR's to EU-regulations, for this we had very strict time lines that were imposed on us by the European Commission. This maybe did not allow enough time to really discuss everything in detail with the general aviation stakeholders. And that is why we initiated the general aviation roadmap. There we are saying 'These are the rules we have, and we have to see where they are not fit for general aviation.' We make sure that we rework wherever needed to make the legislation fit for general aviation.

[00:23]

So the current problem regarding the unfitness for general aviation, is partly because of time pressure?

I think we should not simply find that it is because of time pressure. There was time pressure and there were a lot of expectations for the EU-system to deliver. In particular, our initial remit of the Agency was airworthiness. Then the Commission agreed that we should also takeover air operations and air crew. There we had very strict timelines to produce the draft regulations. This did not allow to go really much in detail on the need of general aviation. However, it is also fair to say that GA-representatives were sitting in all the rulemaking groups. There they had their presence and they could voice their concerns and needs.

[00:24]

So there is an evolution going on in order to adapt the current system to the needs of general aviation?

Exactly yes.

Is it possible to derogate from the regulations by a competent authority?

[00:25]

We want to be the most advanced region in the world. ICAO standards are minimum standards. We want to go further. Member States can apply for what we call an exemption from the requirements that we have in the implementing rules. But only if it is for urgent operational needs. However, we do not give the possibility for Member States to have their own version of the requirements. As with this the idea of a level playing field would not work. It is only on specific, urgent operational needs that Member States may grant exceptions on the implementation, which have a limited validity.

And these exemptions are exceptional?

They should rather be exceptional. If they become recurrent, it could be an indication that in one domain the rule is not realistic/practicable. So we look into those exemptions because each time a Member State requests an exemption, we are asked to give our opinion on that exemption to the Commission. If we have too many in one

[00:26] domain, it gives us an indication that maybe we have to revisit the rule. Other than that, it should be exceptional.

Isn't EASA too powerful in comparison to the JAA?

[00:27] It's not EASA. It is the EU-system. And it is powerful on purpose. That is one of the advantages of the EU system for aviation compared to the JAA. We really created a level playing field that was not possible with the JAR's. This also puts us in a strong position to negotiate bilateral aviation safety agreements (US, CAN/Brazil and in the future China). You could 'fiddle around' with those and adapt them to each Member State. The application was not very uniform in the States that applied JAR's. We hope to create a uniform level in all the Member States. We know that there may be local differences in the way the law is interpreted and applied but we have a mechanism called EASA standardisation visits in each Member States. This is the strength of the system, to have a level playing field and to have mutual recognition. In order to have that, we need a very strong mechanism to maintain that.

So the difference in power compared to JAA can be justified by the need for a level playing field. Does EASA have the power to force compliance?

[00:28] We can escalate problems to the Commission and then the Commission acts. It can, in the worst case, remove the mutual recognition. If they find that state XYZ is not able to address a finding and that this is a significant shortcoming, they declare that any license or certification issued by that state is no longer recognized in all the other Member States. That would be quite catastrophic for that Member State.

Would you say that the rulemaking process is effective and efficient?

[00:29] Effective, in terms of what it produces, then I think it is an effective system. However, it probably isn't the most efficient system because it uses a lot of resources. What we have is a very open and transparent system, but this comes with a cost in terms of efficiency. You cannot have a very transparent system that is also fast or very efficient in terms of resources. The price of transparency is that it is quite resource intensive and needs time. We are aware of the constant need to make our rulemaking process more effective and efficient, but I think we have a very open process, which is a good thing. Most of the time we do not draft rules in isolation. We have rulemaking groups, focus groups with people from the industries and the NAAs and we discuss a lot with them. It takes many meetings to come to a first draft, we then put a notice of proposed amendment together and publish it on our website. 'The whole world' can then comment on that document and these comments are reviewed, analyzed and discussed. After that we produce our Opinion, which is how we term our regulatory project (for hard law).

[00:30]

This is then taken further by the Commission and the EASA-Committee. Sometimes this takes one EASA Committee meeting, but for controversial or complex subjects it may take up to three meetings. Eventually it will become a regulation and be published in the official journal.

[00:31] It is a long process. What we did experience over the last four years, is that the Commission has some bottleneck. They received too many opinions and it created a long delay. For example the Part M light opinion, opinion 5/2016, was published in May 2016. It was discussed at the EASA Committee last month, so almost three years later.

[00:32] On average, it takes for non-controversial rulemaking tasks around one or one-and-a-half years from the initiation of the rulemaking task to the production of the opinion. But then it can take up to one to two years to have the opinion adopted. All together it is minimum three years. It is quite a long process.

To continue on the cooperation, what is the influence of the NAAs in the rulemaking process?

[00:33] I already mentioned the rulemaking groups. In most of these groups we take people from industry and from the authorities. Not from all the authorities because they cannot afford it all to travel to Cologne and sit in the groups and we do not want to end up with too large groups that would be difficult to manage. But then on top of that we have standing advisory bodies. We have one which is called the Member State advisory body (MAB). It is a high level advisory board which advises us on the rulemaking in general and on the EPAS. There we have the Member States.

[00:34] For the industry we have the same thing. It is called the stakeholder advisory body (SAB) and there we have the industry represented. We have the high-level advisory bodies that give us input on strategic priorities and on what our priorities should be. Then there are the sectorial advisory bodies like for example the dedicated advisory body for general aviation (one for Industry and one for NAA's).

These bodies are consulted for the initiation of a rulemaking task and they are informed on the progress of the rulemaking task. They are not directly participating in the draft, but they are consulted upon at each and every important step. There are a lot of meetings which makes that there are lots of opportunities for the stakeholders and NAAs to cooperate or influence in the rulemaking process.

Depending on the domain, sometimes the industry advisory body and the Member State advisory body meet together. For general aviation there was such a meeting

last week. They combined the Member States group with the industry group to discuss the general aviation roadmap.

Are these meetings official?

[00:35]

Yes, very official with official meeting minutes, with action lists and most of those groups are chaired by somebody from the industry or the authorities and everything is recorded. It is very formal.

Are these minutes publicly available?

[00:36]

No, it is only available to those who sit in such advisory bodies and of course EASA and the Commission. The Commission also sits in advisory bodies and meetings.

Do these advisory bodies have a vote or do they only provide advice?

[00:37]

It is not that they have a formal vote. It works more through discussions and consensus. However, if they all say they don't like it, then we don't go further because the proposal would probably be 'killed' in the EASA-Committee meeting. We want to anticipate on what happens in the EASA-Committee by involving the Member States more upstream. We want to reach a consensus before the EASA Committee meeting. That is also why it takes so long. It takes a lot of meetings and a lot of consultations to reach consensus.

The problem is that we cannot do everything they want us to do. We have limited resources to do rulemaking so we have to set clear priorities. Knowing that we have limited resources, we have to ask them what our top priorities should be this year and next year. That's why we need those advisory bodies.

Is there an influence from ICAO in the rulemaking process?

[00:38]

[00:39]

No, they do not directly influence it but as far as practicable, we try to transpose what comes from ICAO. In many areas we have that, and we need to ensure that our rules are ICAO compliant or go beyond the ICAO standards. If not, we need to find a good reason why we are not compliant. That's because Member States are still contracting States to the Chicago Convention and they are also audited by ICAO. We have to compare our rules with the ICAO standards. In particular the Member States want to ensure that there are no big differences with the ICAO standards (this would create obstacles for 'mutual recognition by third countries'). Then we try to find the best way to transpose them. For example SMS (safety management system), we have the ICAO Annex 19 and we have tried to transpose it in a way that is more proportionate than what ICAO has. People can say we have a lower standard, but I think we have done it in a more modern way.

[00:40]

So the application of the SMS is not done in a way that it foresees in a lower standard than the ICAO standard?

The Member State have the obligation to notify differences to ICAO standards. They have to notify ICAO whenever a new standard is applied or amended. They are asked to notify if they have equivalent rules or a lower or higher level. We assist them with that because we are the regulator. We have compliance checklists for all the ICAO annexes to help the States. We do not have a lower standard on SMS, but we have not yet introduced SMS in all domains.

[00:41]

There is one domain where we almost copy paste the ICAO standards. That's for environmental protection. There we just transpose whatever we have in Annex 16 and put that in our European rules. What ICAO produces on environmental protection in terms of noise and emissions is good enough, so we transpose directly what comes from ICAO.

Is environmental protection an important aspect of EASA?

Yes, we always forget it because we are called the safety agency, but in our remit we have safety and environment protection.

We are mainly working on noise and emissions standards.

[00:42]

You were talking about the industry earlier. Is the European Gliding Union part of this advisory board? Who else is participating in these industry advisory boards?

Yes, they participate in the industry advisory board, probably through EAS and ECOGAS. We also have the European sailplane manufacturers and they were in particular involved in the general aviation Part M task force.

So the industry was involved in Part M?

[00:44]

Yes.

Does the EGU and EAS form a substantial part of these boards?

Yes. They are very active members and they are always attending the meetings. I would say gliding is very well represented. Ballooning not that much from what I can see. It is maybe not that widespread. I think the gliding community is very well

represented in the advisory boards. They managed to convince the Agency to create a dedicated rulebook for licensing and operation of sailplanes and also the Part M light, which is a lot.

[00:45]

Also in pilot training, we have the approved training organization (ATO) and we have created a lower standard type of organization called the declared training organization. To train people to fly gliders, initially it was planned that everybody needed to have an approved training organization. This involves the payment of fees to the authority to maintain the approval. A long transition was issued in the regulation. A couple of years. But then stakeholders complained that it was too expensive & burdensome for them. The declared training organization (DTO) is the addressing those concerns. This is something aeroclubs can opt in to. Hopefully this will cost not as much as the approved training organisation in terms of fees to be paid to the competent authority.

[00:46]

So EASA is trying to do as much as possible to make general aviation more interesting than it is at the moment.

Yes, we have done a lot. We have a roadmap and we have a dedicated unit in certification for general aviation. There also is a general aviation champion who is dedicated to general aviation. He coordinates all general aviation related rulemaking and safety promotion, beyond certification.

[00:47]

One of the issues the gliding community experiences is that besides the rules itself, the implementation also creates difficulties. Does EASA have influence on how it is implemented?

Actually, a lot depends indeed on how NAA's interpret things. That is something we should tackle more with our standardization process to monitor those differences better and to make sure there are no differences. There are some subtle things like in Part M. For example: 'The competent authority may accept that certain things are done by independent certifying staff and not by maintenance organisations.' There was one State that said 'It says 'may'', so we deny this possibility.' Another State said that it was a good idea so they accepted the clause. This creates differences and opens the door to either doing it or not doing it. This is a problem in the regulation itself, but many times the competent authorities add their own interpretation to these regulations. This is very bad. I agree that this has caused a lot of harm in general aviation.

[00:48]

There are many examples like the potential of an engine. Do you give an engine 200 hours before it has to be revised or 4000? This has a huge cost impact. As this is not clearly mandated by the manufacturer of the engine, you can see that maybe in France

[00:49] the engine has to be revised every 2000 hours and maybe in Belgium it could be 4000 hours. There is potentially huge difference for the operators and it may even drive persons to register their aircraft in a certain country where they know that they get better conditions. This is very bad. It is not always something we could fix in our rules, in particular where things relate back to manufacturer documentation where you have some freedom to interpret it. And I think with the Part M Light we have to be aware of the fact that we rely more on the individual to put their maintenance program together and to not even have an approval by the competent authority. For this type of aircraft all those things should 'go away'. The minimum will be to comply with mandatory continuing airworthiness instructions, maintenance certification requirements ADs and things like that. This should give the same maximum freedom to everyone. For aircraft not in the scope of Part M Light, those differences will probably continue to exist for a while. We are aware of the fact that there are differences in implementation and interpretation and probably we could do more, e.g. to go more often to the States to tackle those things. Only problem is that we have limited resources. We should make sure that you do not have a completely different interpretation of a rule in Spain and in France for example.

[00:50] **Does this also have an impact on the level playing field? For example, a lot of Belgian registered gliders were switched to a German registration because the interpretation of the rules was less strict than in Belgium.**

[00:51] Yes, this is a result of different interpretations. It could also be that we don't have the people to renew their airworthiness certificate at hand. I know that in France there are quite a few gliders that are registered in Germany because then you can just get a person who is qualified for the glider type to renew the certificate to come to France and they can issue an airworthiness certificate and maybe in France they don't have that many persons who are qualified for this task. That's perhaps why they keep their gliders registered in Germany because then they know they have someone who can renew the paperwork. But it's probably also because of different interpretations. Maybe Germany is more used to gliding. They have more aeroclubs and that makes it easier.

That it also something EASA wants to tackle in the future in order to get the level playing field?

Yes, we really need the level playing field. There should not be those differences that people 'shop for the best deal'.

How would you say that the knowledge of EASA is towards aviation? Is there a requirement to be specialized in aviation and/or to have a certain passion

[00:52] **for aviation? The reason I ask this question is because the Flemish gliding community sometimes has the feeling that when they go to the competent authority in Belgium, the DGLV, that there is no shared passion for aviation.**

It's difficult to make a general statement. If you take the people who work on large aircraft, many experts have worked for Airbus or other companies and have a lot of experience and a very good link to aviation. Then in the rulemaking, we have quite some rulemaking officers who are private pilots. In the general aviation domain we have for example, the GA champion, Dominique Roland who is an aerobatics pilot. In his team you have several people who are glider pilots. So actually we have a lot of people who used to fly or still fly. In ATM/ANS we have people who have worked as air traffic controllers. In aerodromes we have people who worked at aerodromes. Those are typically do not have a pilot's licence.

In general I think that we have a lot of aviation enthusiasts and the gliding community is well represented here at EASA. I know many colleagues who are into gliding and not all of them have a job at EASA that is directly connected to the gliding of course.

[00:54] We also have our own EASA flying club. We team up with a local flying club in Leverkusen but they are mostly focused on power flight. We do really have a lot of people who are very passionate about aviation and in particular general aviation. In flight crew licensing many colleagues have a private pilot licence. In airworthiness it is more mechanics licences.

You've mentioned earlier that there is a department specialized in certification for GA, but is there also a more general department for GA?

[00:55] Dominique Roland has a role that goes beyond certification. He is responsible for the general aviation roadmap. This is much more than certification. So it's a roadmap towards simpler, better and lighter regulations for general aviation and Dominique Roland is responsible for all this. This also concerns Part M Light, the DTO for aircrew...

He is responsible for all these different aspects, more details can be found on our website. We have a dedicated, separate rulebook that puts together the air operations requirements for sailplanes and takes them out of the general operation rules. This is all developed out of the general aviation roadmap.

[00:56] Also an example is the adaption of the fees to the complexity of the product. This, however is mainly concerning manufacturers.

Safety promotion is also of utmost importance. Preventing LoC A lot can be done with safety promotion.

We have a small cartoon every two months on some issue like de-icing. It's called Sunny Swift. Then communication and technical training. We are also training people from the competent authorities on new regulations and we really invest much in communication. An example is our annual stand at the Friedrichshafen AERO fair. This is where we inform stakeholders on what we do and on where we stand.

[00:57]

We have, I think over the last four years, done a lot. Now we have to wait until the new regulations go into effect.

Is there a role for EASA to actively promote general aviation under the European population?

This is not our primary role. Indirectly, yes, as we do promote better, lighter and more proportionate rule for GA and this is clearly to get more people in the sport. But then I think it is more the work of the federations to actively promote GA. Everything we do is in English. Can we really reach out to the communities in English? We can support that, and that is why we go to AERO Friedrichshafen. We are paid mostly by the European tax payer and we have to be very careful with how we use the money. We cannot do a big promotion campaign to get young people into gliding, even though personally I would support that a lot. This is not our role and we do not have a mandate for that.

[00:58]

The idea behind the general aviation roadmap is exactly to make it easier and to make it more affordable to learn to fly or maintain a licence. We support that very much but we cannot launch a promotion campaign. We could only do that if we get that specific mandate from the European Commission.

[00:59]

Maybe I'm quite pessimistic but when I go gliding in France, I see that the average age of the people on the airfield is really going up. That is really sad. I don't know if that is a matter of people not being familiar with gliding or a matter of young people who want to do many different things at the same time. Gliding is very monopolizing. It is difficult to have other hobbies besides gliding. You really have to go for it and young people typically would like to explore many things, like surfing, gliding, trying this, trying that... It's how society evolves. I would very much support the promotion of gliding. We just cannot do that on our own because our role is to maintain and further improve safety, to create a level playing field and to promote our regulatory system outside of Europe.

[01:00]

Are there third-states which are implementing EASA-rules?

[01:01] Yes, many states. We try somehow to compete with the FAA. Initially it was mainly the FAA-rules who were 'exported' now we try to promote our rules. The Emirates have copied a lot of our rules just as certain States from Southeast Asia and Africa. They take our rules as a starting point or copy-paste the EU rules.

These third countries, is there also a level playing field between these countries and European countries?

[01:02] Here we may have working arrangements on some specific projects but that is completely different from the level playing field within the EU. For example Japan developed a Mitsubishi jet, so to facilitate the recognition of this jet in Europe, we need a working arrangement with them. This makes it easier for them to have their type certificate recognised in Europe. In addition we have three States with whom the EU has bilateral aviation safety agreements (BASA's) which supports mutual recognition of certificates under certain conditions and facilitates validation of type certificates. It's not the same as having a level playing field in the EU but there are similarities to certain countries. The EU has BASA's with Canada, the US and Brazil. These are countries that have big aircraft manufacturing industry. On the basis of those bilateral agreements we simplify the mutual validation of the certificates. When the FAA issues a type certificate, in most cases we would not redo all the work and validate it and the other way around, if we issue a certificate, the FAA will validate it without going through all the initial certification steps.

These bilateral agreements are more aimed at commercial aviation?

[01:03] The bilateral agreement for product certification is for everything. Even glider manufacturers could benefit from them.

Gliding is regulated on a European level. Ultralight aircraft regulated on a national level even though these aircraft can be quite powerful and have a high performance. How does EASA see this? Will the ultralight aircraft be regulated by the European Union in the near future?

[01:04] When EASA was created we had to draw a line between the lower end and the higher end to say this is what goes in the 'Community pot' and this is what we leave to the Member States to regulate. This last category is what we call the Annex 2 aircraft (now Annex 1 in Reg. 2018/1139) Ultralights are not in Community competence although some very sophisticated ultralight aircraft are competing with EASA aircraft and they may benefit a much lighter regulatory regime. What we have changed now (Reg. 2018/1139) is that Member States may decide to put these aircraft in the Community pot, but it has to come from the Member State.

[01:05]

Are there Member States who actually did that?

It is too new. Reg. 2018/1139 was released in September last year. But then they have to outweigh the advantages of having a type certificate which is recognized everywhere or the advantage of the freedom that they have when they leave it as it is.

[01:06]

Why did EASA decide that gliders fall within the Community pot?

I think we did not decide that on our own. I do not know the entire history but I think it was a clear wish from the manufacturing industry. They want to have their TC's automatically recognized. We have consulted the gliding community and the manufacturers saw some benefit if the TC would be recognized all over Europe. This is probably why the decision was made to put in into the Community pot.

It is more from the manufacturers than from the gliding community or EASA?

[01:07]

That's what I think but I don't know the whole story. The only point is that we never decide such things on our own. We always get input from the stakeholders and in the end it is the decisions that are made in the EASA Committee. I don't know who was shouting the loudest at that time, probably the manufacturers. However, I cannot confirm this.

I was asking myself why ultralight is out and gliding in. I think I still see some merit in the same rules for gliding in all of Europe. It also gives recognition and attracts attention on this great air sport. If we didn't have gliding in the European rules, it wouldn't be given that much attention. It would be left completely to the Member States. Now it does get more visible. It is more something we care about.

[01:08]

What is the role of EASA concerning ground operations? For example the use of a winch is currently regulated on a national level. Are there plans to start regulating this at a European level?

Not that I know. There is nothing in our program for the next four years.

Post meeting note: additional information provided by colleagues in EASA Certification Directorate: (focal point for sailplane certification and gliding in general):

"What is covered by regulations and certification respectively, is the Pilot and the sailplane only. I.e. Flight Crew Licensing requires the pilot to have specific training for the take-off method which launch. The training includes cable break or any other interruption of the launch at any height. The sailplane needs to be certified for winch launch mainly with regard to structures and flight characteristics. The AFM comes with the respective limitations and normal procedures.

[01:09]

However, the winch itself, the winch driver and the winch operation is not covered by any regulation on European or national level. In a picture, certification ends at the tow release with the hooked in double ring. The latter has to comply with an industry standard in case the tow release is a TOST one.

This does not mean there are no procedures or requirements. The gliding federations have those under their own governance.

E.g. Deutscher Aero Club - <https://www.daec.de/sportarten/segelflug/download/>



Glider Operations (the bits below the Air Ops regulation, aero tow and winch launch procedures, right of way in thermals, ridge soaring, ...)

Winch driver requirements, training and procedures

Winch technical requirements, standards, and maintenance

To find similar documents in English language you can have a look to the library of the British Gliding Association (BGA):

<https://members.gliding.co.uk/library/>

The search function of the library works quite well.

EASA tried to push OSTIV to develop international standards, but the gliding federations are not able or willing to agree on common standards, for the time being, unfortunately."

The focus of the current program is to make general aviation more accessible by more adapted rules?

Yes, if we have safety issues with those equipment, that could maybe trigger something. For sure there is nothing in the program that would regulate those operations. It is the same for commercial aviation. We do not certify equipment at airports or air traffic management equipment yet. Before we certify winches and things like that, we would first need to certify these commercial equipment which is still done at a national level. And maybe, in twenty years, we ask ourselves whether we need to certify the winch operations.

[01:10]

So in short term there are no such plans?

No, this is something I can confirm. We don't have anything in the program. If there were a lot of catastrophic accidents because of winches and you can link it to a failure in the winch, then maybe it would get some attention.

[01:11] **What is the future of Part FCL and Part M? We briefly discussed that already but could you please elaborate?**

Here we have the operational rules for gliding and we also will include, in this rulebook, the licensing requirement. Alleviate and strip off all the unnecessary things in Part FCL and create a dedicated sailplane licensing requirement book.

And will this rulebook be a consolidation of existing rules or will it also have amended rules?

[01:12] It's a new simplification. For example, less hours to be an examiner and it is easier to become an examiner compared to the existing rules in part FCL.

To continue on the new rulebook: from the moment you start your training as a glider pilot, you have up to two year after you passed your theoretical exam to get your license. It expires after two years. Isn't this period too short? Especially in countries where the weather isn't always that good?

[01:13] We indeed got feedback on this issue from the gliding community, however I need to dig into the document to see whether they have extended the period. I just started reading it not so long ago.

This will become a regulation. We will provide a lot of explanatory materials. I did not get that far to know whether they have done something about this.

This Opinion also describes what the views of the stakeholders were, what the outcome was of the consultation and what we have done with these views. Then this will be voted upon in one of the next EASA-Committees and then it may take up to nine months before it is published in the official journal.

[01:14] This document is proposed by EASA and then it goes to the Commission. It has been issued not so long ago and it will be adopted by the Commission by the end of the year and we hope that then we will have the amending regulation shortly after. This is also the time when we would issue the AMCs and the GMs for the implementing rules. We can issue these directly.

And this opinion will become a regulation and not a directive?

[01:15] Yes, an EASA opinion is always going to be a regulation, it cannot be a directive because it needs to be directly applicable. We do not produce anything that will lead to a directive.

And these guidance materials and accepted means of compliance can be issued without the interference of the Commission?

Exactly. This is why when the Commission issues a regulation, we will use the period up until the publication in the official journal to finalise our AMCs and GMs because we need to have them ready for when the regulation is in the official journal. These are published at the same day so the stakeholders have access to the complete package.

[01:16] **Does EASA play a role in the implementation of the rules itself? For example, do you provide assistance for the competent authorities to implement these rules or are they obligated to contact the local federations to help them implementing these rules in a correct manner?**

[01:17] We promote new rules in the field of GA as part of the roadmap. Then each Member State has a role to play to further promote the new rules and we do not mandate how they have to organise this. Language is also an issue. It is common sense that before States vote something in the EASA-Committees, they should consult with their stakeholders. Like in France the federation is quite strong because there are a lot of airfields and I believe DGAC consults them before they come to the EASA-committee.

We cannot interfere so much with the functioning of the state. This is not something we have a legal basis for. It's a subsidiarity issue. We still rely on the competent authorities and the state ministries to know how they get organised. We cannot directly interfere in that.

[01:18] **We discussed earlier that Part M Light is new, lighter and more adapted legislation for general aviation. Are there similar forms of legislation on the way? For example Part 66 light?**

You mean the B2L and L licenses? Yes. It was already voted upon in the EASA-Committee and it is coming. In a way it is Part 66 light. It is coming very soon.

[01:19] There is currently no other legislation on the way I think in the area of Part-66. But we've already done a lot. You've mentioned the licenses, the Part M Light. We also have a Part CAO, which will allow organisations to only have one approval to do maintenance and continuing airworthiness management up to 5700 kg maximum take-off weight. So it's a lighter form of organisation approval for the smaller

maintenance organisations & CAMOs. Then we have the sailplane operational rules, the sailplane flight crew licensing rules and the DTO.

I mentioned on the sailplane certification specifications that there are no issues I know about that the manufacturers would find them too burdensome. They complain about the fees they have to pay. Every year we revisit our fees and charges regulations to see how it can be adjusted.

And that's it. There is nothing more in the pipeline. This I can confirm because I know what we have in our rulemaking programme which is part of the EPAS.

[01:20]

Does EASA play a role in the field of airspace?

Airspace management is still with each Member State. We do have single European rules of the air (Part-SERA) and the Single European Sky project but it is not driven by the needs of general aviation unfortunately. It is driven by the need to create more capacity for commercial air transport. For example, we're not involved with Member States to have them redesign their airspace to make it easier for general aviation. We will have some initiatives to rethink the airspace design in terms of safety, for example the limitation of risks. But nothing I know about that would create more breathing air for general aviation.

[01:21]

What we do have is the promotion to limit the risk of mid-air collisions around busy airports where we have a lot of gliding. We cannot tell Germany to reduce the airspace around Frankfurt-Hahn where we have Ryanair flying a lot to give more space to gliders. However, we encourage that the gliding community and the operators talk to each other and do something about those close encounters and then we work with them to do more safety promotion. For example; in Frankfurt-Hahn, when Ryanair flies in, or when they get their flight plan, they inform the local aeroclubs so they know when they have most of their flights and then even depending on the weather they inform them on the approach path they're taking. It seems to work quite well.

[01:22]

So there is a middle way like communication between commercial aviation and general aviation?

Yes, to have them communicate and to help to understand the needs of each other. This is also an issue in the UK. We can help, but we cannot regulate on this subject.

What is the stance on general aviation here at EASA? Is it an important aspect or is rather seen as a subsidiary element?

[01:23] Like I said we have now put general aviation forward as a strategic priority so it gets a lot of attention. If you look up the European Plan on Aviation Safety, you can see that it is part of our strategic priorities and it could not be higher. Simpler, better and performance based rules for general aviation. We also have a dedicated general aviation champion.

How do you see general aviation developing from your point of view?

[01:24] I think a lot has happened in quite a short timeframe. Personally I'm not concerned about gliding because this is something I know a little bit and I think people who do gliding also have a good aeronautical culture I would say in general. I'm also not concerned that we have big safety issues arising in gliding except for those airspace issues where there is a lot crowded airspace.

But in other domains such as small powered aircraft, there are maybe more economic pressures and people may be tempted to save money and make maximum benefit of the new rules that may lead to a lower level of safety (e.g. by going for much longer times between overhaul). Again, this is my personal opinion and not an official opinion of the Agency.

[01:25] The dilemma is that If you want a very safe system, then you need to have a very controlled system where everything is done or checked by an approved organisation, overseen by the competent authority, and then you have a safer system but it may be more burdensome and expensive. So now we go for something that gives more freedom to the individual to decide and with this we assume that the individual has the right culture and competence to make good decisions e.g. on what they put in their maintenance programme.

We did a lot in favour of the pilot owner and the aeroclubs to let them run their business, e.g. not being obliged to have an ATO, to make it easier to get a licence, to make it easier to operate and hopefully it will also give some more air to breathe and attract more people to fly or to fly more. Because the more you fly, the safer it will get because they have more experience.

Bijlage 3

Interview Patrick Pauwels

Geïnterviewde: Patrick Pauwels, uittredend dagelijks bestuurder LVZC, administratief coördinator RBAC, erevoorzitter EGU en bestuurslid EAS

[00:00] **Datum:** 25 februari 2019

Locatie: Termikkenlaan 9, 2530 Boechhout, België

Dag Patrick. Alvast veel dank om mij te ontvangen. Vooraleer we van start gaan met interview ga ik nog kort wat toelichting geven over de thesis en het interview.

[00:01] *De thesis heeft als onderwerp 'de internationale en Europese invloeden op de ontwikkeling van de zweefvliegsport' en zal ruwweg uit drie delen bestaan. In het eerste deel ga ik het positieve recht omschrijven met aandacht voor de verschillende niveaus. In het tweede deel ga ik dit positieve recht terugkoppelen aan de feedback welke ik via interviews aan stakeholders van de verschillende niveaus heb verkregen. In het derde en laatste deel ga ik suggesties formuleren om pijnpunten, zowel praktische als juridische, te kunnen aanpakken.*

[00:02] *Zoals bepaald in de overeenkomst, zullen de minuten van dit interview op een niet-anonieme wijze integraal worden toegevoegd aan de thesis. Voor deze gepubliceerd wordt, heeft u het recht hieraan wijzigingen te vorderen.*

Wat is de rol van LVZC in het wetgevende proces?

[00:03] Direct is er eigenlijk niets. We zijn een sportfederatie en daar houdt het eigenlijk mee op. Het enige wat we als sportfederatie kunnen doen, is onze belangen zo goed en zo kwaad mogelijk te verdedigen. Dan moet je gaan kijken via welke weg je dat kan doen. Nu, qua regelgeving is luchtvaart sedert 2000 aan het omschakelen van nationale materie naar Europese materie. Dat wil dus zeggen dat regelgeving nu door Europa wordt gemaakt en niet meer door de lidstaten. Dat betekent ook dat regelgeving, *implementing rules*, ... automatisch van kracht zijn in alle lidstaten. Er moet nergens nog een nationale omzetting gebeuren. Europese wetten zijn wetten voor alle lidstaten. Dat is een groot verschil met de periode die daaraan voorafging waar men sprak over de JAA, de *Joint Aviation Authorities*. Om het eigenlijk wat simpel te zeggen: de JAA was een vriendenclub. Een aantal *authorities* kwamen samen. Die bespraken dingen,

[00:04] maakten plannen, maakten regels, maar die hadden geen enkele kracht van wet. Dat was een onderling akkoord. Elke lidstaat was verplicht om dat gesloten akkoord te gaan vertalen in zijn eigen nationale wetgeving. Naderhand moesten er dan ook nog bilaterale akkoorden gesloten worden om met die vergunning die bijvoorbeeld in Duitsland was behaald, ten volle in Frankrijk te kunnen opereren.

Met de komst van de Europese wetgeving is dat allemaal van de tafel. Eén wetgeving geldig voor iedereen. Alleen heeft men mijn inziens onder invloed van de nationale autoriteiten bij een aantal Europese regels een slotparagraafje of een slotzinnetje toegevoegd waar men zegt: 'Europa werkt vandaag met document A maar de lay-out van document A wordt bepaald door de *competent authority* van het land.' Dit heeft als gevolg dat je in theorie één document hebt, maar in de praktijk 27 verschillende. Bijvoorbeeld neem het medisch certificaat: 27 lay-outs. Vergunningen idem dito. Mijn inziens is dat niet aanvaardbaar. Als je wil komen tot een Europees systeem, dan moet iedereen hetzelfde document hebben. Laat staan dat het er in het Engels en nog twee, drie, vier talen opstaat opdat de mensen het in hun eigen taal kunnen verstaan, maar het concept van het document en de lay-out van het document zou mijn inziens in ieder land identiek moeten zijn. Ook de kleur en papier.

[00:05] **De inhoud is in principe wel hetzelfde?**

De inhoud is ongeveer hetzelfde. Er zijn afwijkingen mogelijk, wat echter niet zou mogen. En dat is iets wat ik niet kan begrijpen.

Dus dat de *competent authority* toch nog een bepaalde marge heeft om af te wijken naar gelieven?

[00:06] Ja, ik kan u een voorbeeld laten zien waarbij onze autoriteit een Europees document uitwerkt voor België maar waarbij men toch dingen achterwege laat of toevoegt omdat zij dat beter achten.

De bedoeling om een eengemaakt systeem te verkrijgen is dus niet helemaal geslaagd omwille van deze kleine wijzigingen?

[00:07] Je krijgt terug verschil, en zijn we dus eigenlijk terug bij af. De grond daarvan is in se dat het concept van EASA, waarbij EASA eigenlijk het uitvoerende agentschap is en het voorbereidende studiewerk doet, want zij krijgen hun opdrachten van het Parlement of de Commissie. Maar als je gaat kijken naar de managementstructuur: wie zit daar rond de tafel? Normalerweise zijn dat de directeurs-generaal van de *competent authorities* van de landen, de topfunctionarissen of zelfs de minister van transport van de lidstaten. Nu, dan lijkt het mij een ingebakken, schizofrene situatie. Als ik vanuit mijn land in een Europese meeting kom, dan moet ik als ik in Keulen

vergader de pet opzetten voor Europa en strijd ik voor één Europa. Maar de dag nadien ben ik terug in mijn hoofdstad en daar spreek ik terug met de pet op van mijn land. En die Europese gedachte wordt al helemaal anders vertaald en gebracht dan de dag daarvoor in Keulen.

[00:08] **Dus u bedoelt dat er dan eigenlijk in het nationale recht een andere vertaling gegeven kan worden aan de Europese bepalingen?**

Dat is niet naar vertaling, maar dat is de benadering van hoe dat je de Europese regelgeving, die besluitneming gaat verdedigen in je eigen land. Als ik niet echt Europees ingesteld ben en ik zit in Keulen rond de tafel en ik ben akkoord met die *regulation*, maar ik kom dan terug thuis en zeg: 'men heeft in Keulen weer wat bekookstofd. Het trekt op niks.' Dan denken uw medewerkers van 'oei oei, ze hebben weer wat gemaakt'.

[00:09] Je vertrekt dan eigenlijk met iets nieuws maar het is dan al wel zwaar negatief beladen. Terwijl als je pro bent en je kom thuis en zegt: 'mannen die nieuwe *regulation* is top!' Dat is een totaal andere manier van benaderen.

Kan LVZC hier een invloed op uitoefenen? Al dan niet op een formele manier?

[00:10] Wij hebben daar niet direct een invloed in. Maar de mogelijke invloed gaat via verschillende kanalen. De zweefvliegsport in België is vanaf de start in de twintiger jaren tot pakweg 2007-'8 en 2013-'14 volledig onafhankelijk geweest en heeft zelf haar zaken geregeld. De KBAC was de regelgever en toezichthouder. Men had reglementen, men keek toe. Alles was georganiseerd en de werking was gebaseerd op de inzet van vrijwilligers. Dat was niet zomaar bedacht, neen. In de prille jaren was dat effectief experimenteren, de jaren 30 was in de luchtvaart immers één groot experiment. In de jaren 50, meer bepaald 1956 werd er een deal gesloten tussen het toenmalige Bestuur der Luchtvaart en de toenmalige voorzitter van de sportcommissie van de KBAC. Toen in de vijftiger jaren waren dat topfiguren. Bij wijze van spreken gingen die 's middags dineren en een sigaar roken, daar werd iets afgesproken en *a deal is a deal*. Die moesten dat niet opschrijven. Toen sprak met men de mensen en een akkoord was een akkoord. In 1958 is er een eerste algemeen reglement gekomen voor de zweefvliegsport. Werkelijk een uitgebreid reglement dat alle domeinen omvatte.

[00:11] Daarvoor waren er wat losse stukken en dat werkte allemaal wel. Maar toen heeft men besloten om alles op een rij te zetten en dit uit te werken.

Jaren later, in 1978, is de toenmalige directeur van het Bestuur der Luchtvaart, André Buyschaert op pensioen gegaan en is hij secretaris geworden van de KBAC Sportcommissie. Hij stelde dat het reglement van '58 wel goed was, maar dat een aanpassing nodig was om mee met de tijd te zijn. Daarnaast werd het ook belang van

[00:12] ICAO groter en groter. Niet enkel voor de zweefvliegsport maar voor de gehele luchtvaart. In Annex 1 van ICAO is een onderdeel over het zweefvliegen. Dus zweefvliegopleidingen en zweefvliegvergunningen moeten voldoen aan de criteria van ICAO als je internationaal wil gaan. Werk je conform ICAO, dan mag je in principe in elk land opereren want je voldoet aan de normen gesteld door ICAO. Dus vanaf die periode heeft men het KBAC-reglement bijgesteld zodoende dat het reglement conform ICAO was. ~~Jaren nadien~~ Later is dat op regelmatige tijdstippen telkens bijgesteld om het in ~~rijm~~ lijn te brengen met de nieuwste versie van Annex 1. Daarom ook dat een KBAC-zweefvliegvergunning internationaal werd geaccepteerd omdat die was uitgereikt overeenkomstig Annex 1. We voldeden aan de internationale normen. Nu, wie dat dat uitreikt, daar staan ze in veel landen niet bij stil. Zij zien een document met alle gegevens die men moet hebben. Daar is op verklaard dat alles ICAO conform is. Hij heeft een medische vergunning conform ICAO. Goed, u mag deelnemen aan de vliegoperaties.

[00:13] Dus onze documenten, ofschoon afgeleverd door de KBAC, een sportieve organisatie, werd in heel de wereld aanvaard. Zo ook in Amerika. *No problem*. De enige vereiste was dat ik deze moest vertalen want deze vergunningen waren immers in het Nederlands of het Frans opgesteld en daar kom je in vele landen niet ver mee. Ik moest gewoon een vertaling maken van deze vergunning en daar een verklarende nota bijvoegen in het Engels en dat was in orde. Voor ons was dit geen probleem.

[00:14] Nu, de beïnvloeding van regelgeving. Doordat we doorheen de jaren zo zelfstandig zijn geweest, hadden we links en rechts contacten want er waren nog landen met zulke systemen zoals Engeland en de Scandinavische landen. Internationaal was er bijvoorbeeld jaarlijkse of halfjaarlijkse een vergadering met de zweefvliegwereld. Deze gingen voornamelijk over sporttechnische aspecten zoals brevetten, records, wedstrijden en kampioenschappen. Eén van de dynamische wedstrijdvliegers in de jaren '90 die hierop aanwezig zei: 'Jongens, Europa is aan het ontwaken. Wij als zweefvliegers moeten hierop reageren en zorgen dat we ons voorbereiden want dat wordt een revolutie.' Een aantal mensen hebben toen goed moeten lachen, maar een aantal beseften dat die toch niet zo gek was.

[00:15] In '93 hebben 12 landen gehoor gegeven aan deze oproep en hebben ze de *European Gliding Union* (hierna: EGU) opgericht met een aantal mensen die ook beroepshalve in de grote luchtvaart actief waren maar die ook met de GA (general aviation, n.v.d.r.) te maken hadden. Via die achteringang konden ze aan behoorlijk wat informatie komen. Zodoende was de zweefvliegwereld via deze mensen goed op de hoogte van wat reilt en zeilt in de grote wereld. Wat wordt er door de regelmakers bedisselt? Waar zijn ze over aan het denken of wat willen ze doen?

[00:16]

In die periode was de JAA volop bezig om de standaardregels vast te leggen die dan door de autoriteiten zouden worden omgezet in nationale wetgeving. Zo o.m. ook *flight crew licensing*. Toen bekend werd dat Part 5 in voorbereiding was en zou handelen over de zweefsport, zijn wij, de EGU, met JAA zijn gaan praten in Hoofddorp/NL, 'Heren, denken jullie nu echt dat zweefvliegen geharmoniseerd moet worden op Europees niveau?' En toen heeft de JAA gezegd '*forget it*, daar spreken we niet meer over.' De toenmalige directeur Klaus Koplin, die wist ook wel dat er echt Europese systeem komende was.

[00:17]

Zo was Klaus Koplin een zeer correcte en fijne man. Geen *gezwins*, enkel de feiten. Dat betekende dat de Europese zweefvliegers goed georganiseerd waren en dat we wisten dat Europa op komst was. Zo waren we eigenlijk vanaf de eerste meetings van EASA op de hoogte. Vanaf de eerste jaren hebben wij daar contact mee gehad en hebben we inderdaad kunnen proberen om invloed uit te oefenen.

En spreekt u dan over KBAC of LVZC?

Ik spreek dan over EGU.

En hier maakt LVZC deel van uit?

[00:18]

Klopt, LVZC is stichtend lid geweest of is liever nog altijd stichtend lid van de EGU. Ikzelf heb vanaf de eerste dag deel uitgemaakt van de *board* van EGU. Dus vandaar dat wij hier in Vlaanderen altijd vanaf eerste hand informatie hebben gehad en hebben geweten hoe de zaken aan het evolueren waren. Dat wij ook wisten wat op ons aan het afkomen was.

[00:19]

Maar om nu te gaan zeggen dat we dat hebben kunnen beïnvloeden, dat is beperkt. Wat we wel hebben kunnen doen, en dan spreek ik niet voor LVZC maar voor EGU, dat is dat we hebben kunnen meewerken in een aantal *drafting groups*. Als je gaat kijken naar de vorming van de Europese regelgeving dan is er een idee, hetzij vanuit het Parlement of de Commissie, krijgt EASA zijn opdrachten en moet men een regelgeving gaan ontwikkelen. Dan wordt er een *drafting group* samengesteld om een eerste body te maken, vervolgens wordt dat gepubliceerd als *Notice of Proposed Amendment*, oftewel NPA. Dat wordt dan aan het publiek bekend gemaakt en dan kan iedereen in de EU daar zijn commentaar op geven. Dat hebben wij altijd gedaan vanuit de EGU en naargelang het onderwerp met nog extra reacties vanuit alle zweefvliegfederaties in Europa. Wel goed oplettende dat het nooit geen *copy-paste* was, want die reacties worden er gewoon uitgegooid. Dus je moet op een slimme manier antwoorden.

Maar dus, door in de *drafting group* te zitten, door eerst te reageren op de NPA's en

[00:20] later op de *Comment Response Documents*, heb je wederom de kans om bij te sturen.
Lukt dat? Soms, soms niet.

De volgende stap is dat het juridische en het politieke proces van start gaat. Eerst intern bij EASA, dan bij de Commissie en vervolgens het hele voting systeem. Dan begint het politieke gedrum. Nu, naast de EGU bestaat ook Europe Air Sports (EAS). Dat is eigenlijk een overkoepelende structuur van alle nationale aeroclubs en van de Europese luchtvaartorganisaties. Zo heb je de *hanggliding & paragliding union*, *microlight union*, de *powered flying union* en sinds kort ook de *model flying union*. Deze organisatie vertegenwoordigt meer dan 700.000 luchtvaartbeoefenaars. Ik ga niet zeggen dat ze veel macht hebben, maar EAS heeft door de jaren heen wel constant contact gehad met de Europese Commissie en met EASA. Ik ken de board members en zij zijn zeer gemotiveerd. Ondertussen heeft *Europe Air Sports* een overeenkomst met een lobbyist, iemand die vroeger in de politieke wereld heeft gezeten en dan als lobbyist is gaan werken maar nu wel mee onze belangen verdedigt.

[00:21] Dus via al die directe en ook indirecte wegen kunnen we inderdaad proberen het regelgevend werk te sturen.

Dus als ik even recapituleer: de LVZC werkt op Europees niveau hoofdzakelijk samen met de andere zweefvliegfederaties van de verschillende lidstaten in de EGU en vormt zo een sterker front om invloed uit te oefenen op het regelgevende proces.

[00:22] Klopt, wij als LVZC alleen hebben op Europees niveau niets te zeggen.

En hoe zit dit op nationaal niveau? Tegen DGLV?

Ja maar zij maken geen regels.

En bij toepassing van het EU-regelgeving? Ze hebben soms toch een bepaalde appreciatiemarge?

[00:23] Ja, bij de toepassing kan ik proberen dat toe te lichten maar dat is heel moeilijk. Ik kan voorbeelden laten zien waarbij men bijvoorbeeld documenten moet ontwikkelen om een vergunning aan te vragen. De opleiding is afgerond en je moet dat kunnen aantonen. Men heeft dan documenten ontwikkeld, of men heeft ze links of rechts gekregen, die niet erg handig zijn. Wij hebben al herhaalde malen gevraagd om de aanvraagdocumenten zo eenvoudig als mogelijk te maken zodat ze die eigenlijk niet foutief kunnen invullen. Hoe complexer ze worden gemaakt, hoe meer fouten er zijn, hoe moeilijker het werk voor de aanvrager is en finaal hoe meer de gebruiker hier niet gelukkig mee is. De gebruiker wil iets eenvoudig. Ik heb modellen laten zien waarmee

[00:24] men in 2014 onze KBAC-vergunning moesten omzetten naar een part FCL vergunning. Dat waren 6-7 pagina's waarbij men bij wijze van spreken driekwart moest schrappen, niet van toepassing. Dan denk ik ja, waarom moeten we 7 bladzijden hebben als het met 1 of 2 bladzijden ook lukt. Dus hebben wij modellen laten zien van hoe ze het in Duitsland of Zwitserland doen. 1 pagina, anderhalve pagina... Simpel! Alleen in Brussel niet. Zij stellen: 'Wij hebben één document en dat moet voor iedereen passen, voor alle takken van de luchtvaart'. Maar wat zeiden de Engelsen? *One size doesn't fit all?* Dat is zo! Maak geen documenten die zowel moeten passen voor de commerciële luchtvaart als voor de hobbyluchtvaart. Dat past niet. Maar men houdt zich daaraan vast.

[00:25] Maak het eenvoudig! Wat deden wij vroeger toen de KBAC als regelgever optrad: Een aanvraagformulier dat was wit. Een brevetformulier was groen, een licentieformulier was geel. Dat was eenvoudig. Dan kon je zeggen tegen iemand die iets moest aanvragen: een geel papier en een groen formulier. Dan kwam die terug met de juiste papieren. Keep it simple! Piloten zijn niet kleurenblind.

Maar dat lukt hier in België niet.

In andere landen wel?

[00:26] In andere landen is het op dat punt vele praktischer, pragmatischer. Men probeert het daar simpel te houden. Zo hebben we tal van voorbeelden. Wij hebben documenten die we nu moeten invullen wanneer iemand een TMG-bevoegdheid haalt,—Kortom: je moet op dit moment drie documenten invullen waarvan een deel overlap is en er is één document bij dat ons totaal niet past waarbij we alles wat we moeten invullen voor ons, er met de hand moeten bijschrijven.

Dus al wat erop staat, past ons totaal niet. De gegevens die wij voor onze TMG-opleiding willen meegeven, want je wil declareren dat je de opleiding hebt gedaan conform de normen, zijn niet voorzien dus moet je die vakjes aanpassen en bijmaken om het aan te passen. Waar zijn we mee bezig?

En is er dan oor naar suggesties?

[00:27] Eigenlijk niet, ze zeggen: 'We zullen het eens bekijken'. Een maand later bekijken ze het nog eens en een jaar later bekijken ze het ook nog eens. Nogmaals, ik blijf erbij men is eigenlijk niet geïnteresseerd in wat men doet. Zijn die documenten niet goed ingevuld? Aan de kant. Zo hebben we het meegemaakt dat er drie dossiers omwille van onduidelijkheden aan de kant werden gelegd en na drie weken werden ze verkast naar het archief. Als er iets niet goed is, dan moet je dat

zeggen. Als je dat gewoon aan de kant legt en je zegt niets, dan kunnen wij het ook niet corrigeren. Toen is er iemand mee gaan zoeken in het archief en hebben ze de drie dossiers boven water gehaald.

Dus er is bij DGLV weinig feeling voor het vlieggebeuren zelf?

[00:28]

Heel weinig. Pas op, er zijn een aantal medewerkers die geïnteresseerd zijn en zelf ook vliegen. Maar ik heb de indruk dat-het hen weinig uitmaakt of ze vandaag werken voor de luchtvaart, morgen voor de zeevaart en overmorgen voor de vrachtwagens. Als ze maar een stoel hebben en worden betaald. Ik zou denken dat als ik alleen ergens ga werken of ga solliciteren voor een job als ik interesse heb in het domein. Als ik geen interesse heb in luchtvaart, dan ga ik niet bij een luchtvaartmaatschappij werken. Als ik geen interesse heb in koken, dan word ik geen kok. Maar daar kan je blijkbaar beste kok zijn, maar dan wel in de luchtvaartadministratie. Dat is niet logisch. Men kan switchten van het ene departement naar het andere omwille van de carrièreplanning. Vandaag zit ik bij pensioenen, morgen luchtvaart en overmorgen misschien bij financiën? Zijn die personen geïnteresseerd in de luchtvaart of in hun carrière?

[00:29]

Is er dan sprake van een inherent probleem aan de structuur van DGLV?

Niet enkel daar. Dat is volgens mij het punt in de ganse administratie. Je moet echt niet geïnteresseerd of geschoold zijn in de materie om ergens werk te hebben. Dat kun je in de privésector niet inbeelden. Niemand neemt een bakker aan als hij een slager nodig heeft. Bij de overheid gaat dat wel.

[00:30]

Nu wij hebben op bepaalde momenten weer via die Europese connecties wel directe toegang tot rulemaking. Bijvoorbeeld in 2007-2008 zat ik samen met een collega van de EGU in de *drafting group* voor de Part-FCL voor de SPL en de LAPL(S). Dus wat er nu in Part FCL geschreven staat, dat hebben Roland Stuck (FR) en ik bij wijze van spreken voor 80 procent geschreven. Althans voor het stuk voor zweefvliegen.

Nu voor twee jaar zat ik ook mee in de *drafting group* voor Part-OPS. Naar aanleiding van de EASA GA roadmap weer gestart met de herziening van een aantal *regulations*. Dus op sommige momenten stelt men zo een *drafting group* en dan gaat EASA op zoek naar expertise. Dan plukt men mensen vanuit de *authority side* en de *industry side*.

[00:31]

Het is dan een kwestie van uw belangen te verdedigen. Door daar hard aan mee te werken kun je tot iets komen dat goed is. Maar natuurlijk, wij als sportievelingen, voor ons is dat allemaal vrijwilligerswerk. Maar je komt wel in de arena tegenover professionelen. Zij die deelnemen namens de *authority* en zij die daar deelnemen namens EASA zitten daar voor hun job. Wij die daar dan zitten zijn de brave sportievelingen die onze vakantie opofferen en de onze verenigingen dragen de kosten voor verplaatsingen en het verblijf. Zo hebben wij de voorbije jaren tientallen dagen

[00:32] in Keulen gezeten. Wij offeren onze tijd op. Niet enkel de dagen in Keulen maar ook het voorbereidende werk. Het studiewerk en schrijfwerk vooraf met ontwerpen, bijsturen en het vinden van de juiste "*wording*". Hier en daar moeten we collega's inschakelen voor de taal. Wij denken wel dat we Engels kunnen schrijven maar dat is niet altijd correct. Op sommige momenten is het dus heel goed om *native speakers* te hebben opdat de taal en wording correct zou zijn, zodat hetgeen daar staat, is wat we willen hebben en dat het ook niet fout kan worden geïnterpreteerd.

[00:33] Dat is de eerste fase. Voor de tweede fase komen de juristen. Ook niet eenvoudig want die beginnen dan af en toe dingen aan te passen. Het weglaten van een woord '*and*' of '*or*' of een puntkomma en een komma verwisselen heeft echter wel gevolgen. Dus op sommige momenten is het wel even slikken wanneer teksten terug komen van de juridische dienst. Dus dan proberen we het terug bij te sturen om dan een tekst te hebben die juridisch correct is. Maar wij moeten dan wel als gebruiker proberen ervoor te zorgen dat de inhoud blijft zoals wij die nodig hebben. Want als morgen de jurist die uiteindelijk van de materie niets kent, regels gaat schrijven, ja dan gaan we niet vooruit.

Zijn dat juristen gespecialiseerd in het luchtvaartrecht?

[00:34] Niet helemaal. De juridische dienst van de Commissie die luchtvaartgebonden teksten behandelt, is beperkt qua personeel (naar wij vernamen 1,5 VTE) en blijken niet steeds vertrouwd met de luchtvaart. Die checken enkel of de teksten het juridisch kloppen. Of je er in de lucht mee blijft of niet, dan weten ze niet. Dat is toch niet logisch.

Dat je niet de details kent dat begrijp ik. Je kan niet alles over de luchtvaart kennen. Dat je echter geen feeling hebt, is vreemd.

[00:35] **Dus een korte recapitulatie: enerzijds er is weinig feeling met het luchtvaargebeuren zelf op zowel Europees als nationaal niveau en anderzijds is er een onevenwicht tussen de autoriteiten en andere niet-professionele (sport)organisaties zoals LVZC.**

[00:36] Wij zijn de hobbyisten en dat is een strijd. Als we uiteindelijk uitkijken wat we als luchtsporters sedert 2002 tot vandaag hebben opgeofferd, hebben geïnvesteerd naar onze belangenverdediging tegenover Europa, dat kan je moeilijk becijferen. Dat zijn tientallen dagen, nachten, weken werk en honderden dagen Keulen om onze belangen te verdedigen. Van de ene meeting naar de anderen. Wie heeft dat betaald? Wij allemaal tezamen. Dat is voor ons een enorme investering om een beetje invloed te hebben. Om te komen tot een goede *rulemaking*. Het is af en toe echt moeilijk en ook de mensen van EASA zijn hier soms heel ongelukkig door. Bijvoorbeeld *de Part OPS Sailplanes*. We hadden een zeer goed gebalanceerde *drafting group*. Alle mensen rond

de tafel waren op de hoogte van zweefvliegen en waren zelf actief als zweefvliegpiloot. Behalve één iemand. Dat was eigenlijk heel goed want als wij met tien zeiden ok, het is goed. Zei hij: 'Heb je goed nagedacht want je kan het ook zo bekijken.' Dit was nodig omdat we in onze spirit als zweefvliegpiloten sommige elementen als normaal beschouwden, terwijl dit voor buitenstaanders verduidelijking nodig had. Dus dat was eigenlijk heel goed dat er iemand bij was die de goede attitude had maar af en toe zei: [00:37] 'stop, even terug nadenken.' Die objectieve kijk was nodig. Het finale eindwerk werd gedragen door iedereen. 'We hebben iets goed op tafel liggen!' Dan gaat dat naar de juridische dienst en die beginnen te knippen en te plakken. Dan gaat het naar de juridische dienst van de Commissie. Die beginnen ook te knippen en te plakken. Dan komt het terug bij EASA en dan merken we dat hetgeen er staat, niet meer overeenstemt met ons initieel werk. Dat is niet prettig. Op den duur kom je van een compromis, gebaseerd op een goede basistekst tot iets waarvan je denkt: 'Het is niet slecht, maar het had beter kunnen zijn.' Dat is nu eenmaal met compromissen zo. Het is een kwestie van geven en nemen. Soms moet je stukken laten vallen die geen pijn doen. Soms moet je er stukken bijnemen die ook geen pijn doen. Soms zal je echter [00:38] ook stukken moeten laten vallen of erbij nemen die wel pijn doen. Dan wordt het wel moeilijk, want je moet dat aan je eigen achterban kunnen verkopen. Wij kunnen wel zeggen: 'Het is in orde.', totdat de mensen op het terrein de bepalingen onder ogen krijgen en dan zeggen welke idioot heeft dat geschreven?

Maar opnieuw, je moet het lezen en dan oordelen. Want dat is ook een punt waar veel gebruikers het moeilijk mee hebben, ook de autoriteiten, om uiteindelijk al die teksten te lezen, te begrijpen en dan ook de link kunnen leggen tussen al die documenten. Want er zijn een aantal documenten waar werkelijk lijnen liggen tussen de documenten. Je hebt de basic *regulation*. Je hebt alle individuele *regulations* maar hier en daar zijn er links tussen. Je moet dan goed kijken. Er gaan verwijzingen worden opgenomen. Dan krijg je een tekst als: bijlage X vervangt bijlage 3 bij *implementing rule 7*... Dan krijg je zo drie, vier verwijzingen naar de originele tekst die je dan nog elders moet gaan zoeken.

[00:39] **Er bestaat dus niet altijd een geconsolideerde versie?**

[00:40] Er bestaat inderdaad niet altijd een geconsolideerde versie. Nu, gelukkig, EASA beseft dat maar al te goed en sedert enkele jaren is men er mee begonnen om 'easy acces' publicaties te maken. Dan probeert men een aantal dingen samen te brengen in één boek waar men alles in kan vinden. Nu, dat is nog maar enkele jaren. Maar als je 2003-2004 en 2008 neemt, dan had je met de komst van Part M vier delen: Part M, de *basis regulation*, de *AMC's*, de *guidance material*. Dat waren vier dikke pakken papieren bij elkaar. Dat was niet eenvoudig. Dan begin je ook de gebruiker zodanig af te schrikken dan zegt die van: 'Wat een nest is dat, daar kan niemand aan uit.' Boeken dicht en men leest niet verder.

[00:41] Wat ook een enorm probleem was en nog steeds is, is dat niet alle documenten worden vertaald. En de documenten die wel worden vertaald, zijn vaak geen goede vertalingen. De basistekst is in het Engels, en wij gaan ervan uit dat we Engels begrijpen. Daar begint de eerste discussie. In de teksten vertaald naar de verschillende werktalen van de Europese Commissie, daar staan fouten in. Hetzelfde voor Duitsland, Frankrijk... Als met die versie wordt gewerkt in het desbetreffende land, dan zit je nog op het verkeerde spoor.

Zo hebben wij afgelopen jaar een discussie gehad met DGLV waarbij zij de Franse versie nemen en dan kan je de desbetreffende bepaling effectief zo lezen. Maar ik neem de Engelse versie en ik kan dat zo lezen. Dan is dat verschillend. Dit zou uiteraard niet mogen en dit leidt tot verschillende interpretatieproblemen.

[00:42] In de eerste fase bestaan er interpretatieproblemen door de originele taal, maar met de vertaling van deze documenten ontstaat het tweede interpretatieprobleem omdat de vertaling niet correct is. De implementatie is zo ongelooflijk moeilijk.

[00:43] En dan moet jij de gebruiker meekrijgen als enthousiaste Europeaan om het allemaal toe te passen. Je kan je inbeelden dat dat niet eenvoudig is. Niet alleen hier maar de voorbije 15 jaar heeft de zweefvliedsport veel bekwame en ervaren mensen verloren omwille van taalproblemen en studieproblemen. Leden die vaktechnisch heel sterk waren maar zeiden 'ik heb nooit één woord Engels geleerd op school'. Als je dan door zo een klepper als Part M moet worstelen, daar begin je niet aan. Dan zegt die man: 'I'm sorry maar mijn tijd is geweest. Jongens, nu is het aan jullie.' Het is zeer abrupt en we hebben daar aardig wat mensen verloren. Ook kennis is hiermee verloren gegaan. Dat komt er nog bovenop. En iets wat men niet graag hoort maar we al een paar keer hebben gesignaleerd en waarvoor er ook indicaties bestaan: wanneer je zaken complex maakt en ze te complex zijn voor wat het is, dan komen er misbruiken. Dat hebben we bijvoorbeeld gezien met Part M. Part M is uiteindelijk geschreven voor de grote luchtvaart maar hij moest ook toepasbaar voor de kleine zijn. Men heeft hier en daar een paar paragraafjes extra voorzien maar natuurlijk past dat niet.

[00:44] Er zijn zaken die de gemeenschap al 30 jaar doet, en die men ineens gaat verbieden. Of je moet voldoen aan verschillende voorwaarden en dan mag je dit of dat doen en enkel die mag dat doen en die niet meer. Maar die man, die doet dat al 15 jaar, die kent dat. En nu mag hij dat niet meer. Als er nu morgen iets hersteld moet worden, wat gebeurt er dan? Reparatie *overnight in the garage, nobody knows*.

[00:44] **Dus doordat het zo moeilijk is geworden, gaat men er eigenlijk van afwijken omdat het net zo moeilijk geworden is.**

(off the record)

[00:45] Dat druist in tegen onze filosofie en onze manier van werken van de afgelopen 30 jaar. Jongens, steek niets in de doofpot. Steek niets onder de mat. Is er een incident? Kom het zeggen. Lig zelf niet te bricoleren want dat is gevaarlijk. Kom het zeggen. De mensen met de kennis en ervaring zullen u er wel bij helpen. En die attitude die we jaren geleden zijn beginnen opbouwen en waar we voor hebben liggen preken in de woestijn tot in het oneindige, zie je nu eigenlijk vervagen.

Het mag niet, en je kan dat nooit, nooit goedpraten, maar dat is de wereld.

Dus het is zo ingewikkeld en moeilijk geworden dat men alternatieven zoekt die niet stroken met de regelgeving?

[00:46] Maak het eenvoudig dat de mensen het kunnen begrijpen en maak het niet complexer dan nodig. Nu, in 2006 hebben we in Keulen een meeting gehad met *Europe Air Sports* en de hele top van EASA. Er is toen werkelijk met bazooka's door ons geschoten op Part M. 's Avonds stapte de hele EASA top op en gingen ze naar huis. We dachten 'oei, nu hebben we te grote kanonnen gebruikt, we zien die mensen nooit meer terug.' Maar, ere wie ere toekomt. Wie stond er de volgende ochtend terug? De hele top van EASA. Ze zeiden 'Gentlemen, we begrijpen het. Het moet anders. Zeg ons hoe.' Daar is dan Part M light uitgekomen.

[00:47] Ondertussen zijn we meer dan tien jaar verder. Vergelijk het met een tankschip op de oceaan. Om zo een tanker te laten keren, dat is niet op 1-2-3 gedaan. Dus opnieuw heb je dat hele *rulemaking process* van EASA. Je wilt Part M wijzigen, fijn, maar het moet de procedure helemaal door. Maar als je het hele proces gaat doormaken, dat is minstens 5-6 jaar als alles vlot verloopt.

Is Part M light al in werking getreden?

[00:48] Part M light is nog altijd niet in werking getreden. Dat ligt al jaren te sudderen. Elk jaar opnieuw, in alle mogelijke meetings komt die vraag naar boven: 'Wat is de status?' En ook bij de Commissie heeft men een periode gehad dat men tekort aan mensen had. Kortom, de zaken zijn blijven liggen totdat het echt niet meer ging. Nu is men eigenlijk in overdrive gegaan om de achterstand weg te werken. Onlangs heb ik nog iemand van de Commissie gezien en die zei dat het in februari-maart klaar zou zijn. Natuurlijk is er dan ook nog de implementatieperiode. Als alles meezit, dan zou het eind de zomer, begin het najaar in werking treden. Nogmaals, als alles meezit.

De kleinere sector zit te wachten op de Part M Light. Wij hebben daar een aantal versies van gekregen van EASA. Ondertussen zijn er echter mogelijke aanpassingen gebeurd door de juridische diensten. Hoe het eindresultaat er uit gaan zien, kunnen we bijgevolg

[00:49] niet weten. Hetgeen we weten is de *Final Opinion* van EASA. Je moet altijd wachten tot je de officiële tekst ziet want er kunnen altijd veranderingen zijn. En een punt dat we ook al hebben meegemaakt in de Europese regelgeving is dat op sommige momenten bepaalde dossiers met elkaar gelinkt worden met elkaar. Dan begint de politieke koehandel.

[00:50] Een voorbeeld hiervan is de *regulation* voor verzekering. Daar was een zekere deal gesloten om voor de sport iets gepast te hebben. Op het moment dat het in de Commissie ter stemming komt, zijn er twee *regulations* die ook gestemd moeten worden. 'Wij stemmen voor u voor over misschien melkquota, als jullie voor deze *regulation* stemmen.' Zo worden er bokkensprongen gemaakt dat het niet mooi is. Dat heb je niet meer in de hand.

Dus eigenlijk als ik het goed heb is de Part M Light er gekomen nadat er invloed is uitgeoefend vanuit de zweefvliegsector?

[00:51] Niet enkel de zweefvliegsector, maar de zweefvliegsector is altijd wel een van de eerste op de barricade om te reageren omdat de zweefvliegwereld ook het beste georganiseerd is. Organisatie is bijvoorbeeld een zwakte in de luchtsportwereld. Para's (valschermsport; n.v.d.r.) zijn sterk georganiseerd, maar die hebben veel minder last van deze zaken omdat de activiteit para op zich niet gereguleerd is. Ze hebben hoofdzakelijk nationale regels maar dit is beperkt. Het materiaal valt wel onder de Europese regelgeving, maar voor hen is het maar een taxi om van de grond naar 13000 voet te geraken. En in hun grootsheid van operaties is eigenlijk die kost van het vliegtuig beperkt. Ze vliegen met beroepsmensen. Kortom, het zijn quasi professionele operaties. Ze hebben dus niet direct de drive om zich hierin te organiseren. De microlight wereld ziet er helemaal uit, die zijn nog volledig nationaal geregeld. Hoelang dit nog gaat blijven duren is iets anders, want er zijn al jaren stemmen die zeggen dat het niet op gaat dat een microlight die performanter is dan een motorvliegtuig buiten de Europese regels valt.

Dus dat valt buiten Part M en buiten het EASA gebeuren?

[00:52] Volledig. Dat heeft niets met Europa te maken. Puur nationale regelgeving. Dan heb je ook nog de modelluchtvaart. Die hebben vroeger nooit te maken gehad met Europa. Maar nu met de komst van de drones vallen zij hier ook onder. Nu ze hebben dus honderdduizenden aeromodelisten mee in dat moeras getrokken. En nu hebben ze gezien van: 'Oeh oeh dat gaat hier fout. Want men gaat die honderdduizenden aeromodelisten niet in de pas laten lopen'. Die vliegen op hun eigen velden of waar als ze willen vliegen, hetzelfde met die drones.

De grote, de professionele aeromodelisten die ga je kunnen aanpakken, maar als morgen drones worden verkocht in de Aldi, dat ga je nooit kunnen reglementeren.

De motorvliegerij ook. Ze zijn met heel veel maar ze zijn niet echt georganiseerd.

[00:53] Na herhaalde pogingen is 4 jaar geleden de *European Powered Flying Union* opgericht. Dat is vaak individualisme ten top. Hier en daar nog wat commercieel bedekt, maar die zijn niet gegroepeerd, dat is niet sterk. Bijvoorbeeld dat zien we hier in België. De federatie motorvliegen is een zeer zwakke schakel, maar aan de toog zijn het de hardste verdedigers van 'We gaan het hier eens een keer zeggen.' Ik heb op al de meetings die ik met EASA heb meegemaakt de voorbije 15 jaar nog niet veel motorvliegers gezien. Toch zeker niet van België. Misschien 1 of 2, misschien 3.

Is dat vooral omdat zweefvliegen een teamsport is?

[00:54] Omdat zweefvliegen een teamsport is, de club is ontzettend belangrijk. Dat is een sociaal systeem. Dat hangt samen, je hebt een groep nodig. Zweefvliegers hangen samen. Clubs hebben elkaar nodig, dat hangt ook samen. Een zweefvliegfederatie is een vrij grote sterke familie en dat is in elk land zo. Het is ook daarom dat de zweefvliegwereld zo sterk aan elkaar hangt. En het voordeel is dat toen die Franse man met de voorzienigheid in 1992 zei 'Jongens Europa is op komt, groepeer u, weest voorbereid' daar ook effectief iets mee gedaan is. Dus vanaf 1993 hebben de zweefvliegers in Europa met elkaar gesproken: 'Wat denkt jij daarover' 'Ah die techniek werkt zo' 'Hoe doen jullie dat?' 'Met hoeveel zijn jullie dan?' 'Hoeveel kost het bij jullie?' Kortom de zweefvlieggemeenschap wist heel goed hoe alles overall werkte. 'Wie is wie?' 'Wie doet wat?' Er werd materiaal uitgewisseld. Dus wanneer Europa kwam in 2002-2003, waren wij eigenlijk al een beetje voorbereid. Wij hadden het voorbereidend huiswerk al gemaakt. We verschenen niet onvoorbereid rond de tafel. Wij moesten ook niet meer gaan zoeken van wie er nu vliegt in dat land. De connecties bestonden.

[00:55] Het netwerk was er eigenlijk al?

Het netwerk was er, als we iets moesten hebben: een druk op een knop en bij wijze van spreken hadden we een week later alle enquêtes binnen en konden we naar EASA-stappen met de juiste gegevens. Dat zijn gegevens die de motorvliegwereld niet heeft. Ze weten niet met hoeveel ze zijn omdat motorvliegen niet verplicht dient te gebeuren in een vliegclub. Ik kan leren vliegen in een school op professionele basis. Nadien huur je een toestel of je koopt een toestel en je hebt met niemand nog iets te maken. Terwijl in een zweefvliegclub kan je wel een toestel hebben maar je moet nog de lucht in geraken en op het terrein komen. Als je als zweefvlieger ergens op een vreemd veld komt, zal men altijd eerst wikken en wegen voor men je loslaat. Dat kan een zware check zijn of een lichte check, maar men zal altijd verifiëren wie je bent, van waar je

[00:56] komt, wat je ervaring is. Dat sociale netwerk is ook een enorm vangnet om te voorkomen dat er domme dingen gebeuren.

[00:57] Ik ga niet zeggen dat er nooit accidenten gebeuren, maar dankzij dat netwerk wordt toch echt veel toezicht gehouden op de dagdagelijkse werking en operaties. Iedereen houdt iedereen in het oog. Niemand wil dat je morgen vertrekt en vijf minuten later problemen hebt. Dat wil niemand meemaken. Daarom dat als er een incident gebeurd op de club, iedereen daar ook zwaar door aangegrepen is. Dat wil dus zeggen dat er in het sociale netwerk ergens een scheurtje is gekomen. Nu, we hebben altijd piloten die de regels met de voeten treden, dat loopt fout. Er zijn limieten, en in de vliegerij zijn deze strikt. Wie deze niet respecteert gaat problemen hebben. Je kan dat vergelijken met een denkbeeldige zak geluk. Je snoept ervan, en je kan eens een keer over de grens gaan, maar de volgende keer loopt het mis. Dat moet iedereen goed realiseren.

Is er een soort van samenwerkingsakkoord met DGLV of is dat allemaal informeel?

[00:58] Neen er bestaan geen echte overlegmomenten met DGLV. Eigenlijk gebeurt het overleg ad hoc. Als er iets is wordt er aangeklopt en dan zeggen ze 'Jongens, er is iets. Wij willen komen spreken.' Op sommige momenten moet je flink aandringen om dat gesprek te krijgen. Men heeft het druk, men heeft weinig tijd en we hebben al dikwijls ervaren mochten we met onze problemen eens samenzitten, één of twee dagen, en dat werkelijk eens een keer uitpraten tot het bot, dat misschien voor 90% het probleem zouden zijn opgelost. Dan zij wij gerust. Eigenlijk zijn wij brave luchtruimgebruikers. Er zijn geen commerciële zweefvliegvluchten. Er is niemand die druk heeft om te moeten presteren. Doen wij vijf starten meer of minder? Dat heeft zijn invloed, maar het doet niemand pijn. Er is niemand die zegt jij moet vandaag vliegen van A naar B, slecht weer of niet. Dat kennen wij niet. Wij vliegen alleen als het goed is en we plezier hebben. Anders stappen wij nog niet in. Er is niemand die in een toestel stapt als hij niet honderd procent zeker is dat die machine in orde is. In de commerciële wereld is dit geen garantie.

[00:59] Wij zijn eigenlijk brave gebruikers die quasi 60 jaar hun zaken hebben beredderd. Als men ons als serieuze mensen neemt, als partner, dan zijn de problemen heel klein.

Er is dus sprake van een top-down relatie met DGLV?

Ja, het is top-down. Maar zelfs het gebruik van het woord relatie klopt niet helemaal. Bij een relatie moet je elkaar regelmatig zien en regelmatig samenzitten. Dat is niet het geval. En opnieuw moet je de mensen kennen. Daarom hebben wij al meermaals de vraag gesteld om binnen het DGLV één of twee mensen aan te duiden voor de

[01:00] recreatieve luchtvaart. Er zitten tien-twaalf mensen voor *licensing* en iedereen moet alles kennen. Dat betekent dat niemand specialist is. Iedereen kent alles. Schitterend! Maar zo werkt het niet. Als ze morgen zeggen we hebben een paar mensen die voor de zweefvliegerij werken, dan kun je zeggen kom we ~~dweilen~~ bezoeken alle zweefvliegclubs in België af zodat je alles en iedereen kent. Dan ken je elkaar en kun je als bekenden handelen. Je weet met wie je te maken hebt. Dat werkt veel gemakkelijker. Dat wil men niet.

Vanuit DGLV is er dus eigenlijk geen vraag om samen te werken met de zweefvliegsector.

[01:01] Klopt. Hetgeen we wel hebben kunnen afdwingen met de KBAC sedert een jaar of tien, dat is dat we tweemaal per jaar een algemeen overlegmoment hebben waarbij de werkelijk high level topics op de agenda komen. Dat is met alle luchtsportdisciplines tezamen. Dan kun je werkelijk grote problemen op de tafel brengen en zeggen: 'Jongens, hoe gaan we dit aanpakken?' In de tweede etappe kunnen dan één of meerdere overlegmomenten worden georganiseerd waarin de problemen worden uitgepraat.

Bestaan hier documenten van?

[01:02] Neen, DGLV stelt hier geen verslag van op. Het is een officiële meeting, maar er is geen rapport. Van alle FCL-besprekingen heeft de directeur ooit slechts één keer een rapport geschreven.

Er is dus weinig transparantie?

[01:03] Inderdaad: 'Heb ik dat gezegd? Geen idee, je hebt dat verkeerd begrepen...'
Wat hebben wij gedaan binnen de KBAC? Wij maakten een rapport en zij krijgen het opgestuurd. Zijn ze niet akkoord, dan moeten ze het zeggen. Dat is niet logisch. Als jij een bespreking hebt met de overheid is het niet meer dan billijk dan dat de overheidsambtenaar een rapport maakt van het gesprek. Van een officiële meeting waar er een aantal items ten gronde worden besproken, zou het niet meer dan logisch zijn dat de overheid hier een rapport van maakt. Zowel voor hen, maar ook voor de gebruiker. Dat hij weet van wat hebben we nu afgesproken.

Zijn die rapporten van KBAC beschikbaar?

Dat is ook intern. Er is nog een overlegmoment maar dat gaan over airspace en daar komen we later op terug.

[01:04] **De samenwerking en communicatie tussen DGLV en de zweefvliegsector is dus heel beperkt?**

Nogmaals, als je een overleg hebt, dan zijn die mensen heel vriendelijk. Geen slecht woord over de medewerkers. Daar kan je mee babbelen zoveel je wil. Alleen, de betrokkenheid en de gedrevenheid om oplossingen te zoeken is er niet. Nogmaals of je vliegt of niet, dat interesseert hen niet.

We hebben het net gehad over de communicatie tussen DGLV en de zweefvliegsector in Vlaanderen. Hoe zit het in de andere landen? Heeft u kennis over de praktijken die daar gangbaar zijn?

[01:05] Dat is erg wisselend. Sommige landen zijn *aviation minded*. Denk zo aan Frankrijk. Frankrijk heeft een gedegen luchtvaartindustrie maar ook veel luchtvaartopleidingen en technische opleidingen. Dat hebben wij hier niet. Wij hebben een paar scholen waar ze luchtvaarttechnici opleiden, maar die gaan buiten zonder het gepaste bevoegdheidsbewijs. Eigenlijk beduvel je die studenten. Als we kijken naar Oostende: die studenten krijgen het gepast pakket, maar die school kan de studenten geen Part 66 bevoegdheid geven. Als die studenten buitenkomen, moeten ze in de industrie gaan, moet de industrie ze terug prepareren en op kosten van de industrie een examen laten afleggen. Dat is een school?! Waarom doet die school dat niet? Dat is omdat DGLV een enorme som eist van de school om die bevoegdheid te kunnen geven. In welke Kafka-toestand zitten we hier? Er moet toch een overlegmoment kunnen zijn tussen onderwijs, luchtvaart en financiën om een oplossing te vinden? Natuurlijk, onderwijs is Vlaamse materie, luchtvaart en financiën is federale materie. De ene partij wil niet met de andere spreken en er komt geen oplossing. Mijn inziens is dat politiek. Het is toch te gek om studenten zonder de juiste documenten op te leiden terwijl iedereen zit te smachten naar techniekers. Dit is toch de wereld op zijn kop?

[01:06]

Is dit in andere lidstaten een andere situatie?

[01:07] Uit de ervaring die ik zelf heb uit mijn eigen connecties en directe omgeving zie je heel goed dat uiteindelijk er een meer open kijk is naar de luchtsporters toe. Dat er gemakkelijker contact is en dat er op veel plaatsen een aantal contactpersonen zijn als aanspreekpunt. Dan kun je echt een relatie opbouwen, kun je vertrouwen krijgen in elkaar en dat werkt vele gemakkelijker.

Dan komen we eigenlijk weer terug op de communicatie die veel eenvoudig is.

Bij de Engelsen is er een departement specifiek voor de kleine luchtvaart. Een groot verschil: de CAA is een bedrijf en geen overheid. Dat is een privaat bedrijf en dat moet

[01:08] renderen. Tony Rapson, het hoofd van dat departement, dat is iemand die gedreven was in de vliegerij en die zei: 'Dat moet werken. Ik maak er mijn erezaak van. De GA moet floreren.' Die heeft mensen gezocht voor zijn departement die ook gedreven waren. Hij zocht mensen die willen enthousiast waren en dat departement draait goed.

In Frankrijk zijn er ook nauwe connecties tussen de overheid en de Franse zweefvliegwereld. Ik ga niet zeggen dat dat de perfectie is - sommige momenten is het daar ook vuurwerk - maar op het einde van de rit komt een oplossing waar de gebruiker goed bij is.

Er is dus een basis voor de communicatie en voor een relatie?

[01:09] Ja, ook in Duitsland is het zo. Echter, vaak lacht men met België als iets complex. Duitsland is nog complexer met 16 *bundesländer* met elks een eigen autoriteit en één overkoepelende autoriteit. Voor het Europese systeem waren een grote verschillen tussen het noorden of het zuiden. Met het Europese systeem worden die verschillen kleiner, maar daarvoor waren er serieuze verschillen tussen wat luchtvaartadministratie in Niedersachsen wou en die van Bayern. Dat zijn dan 16 landen he?

Dus er is dan een soort van *regulatory shopping*?

[01:10] Ja, maar dat was natuurlijk ook gebonden aan je woonplaats. Je gaat niet zomaar shoppen. Dat is bijvoorbeeld iets wat met Europese regelgeving wel kan. Je kan bijvoorbeeld je theorie doen in Frankrijk, praktijk leren in Duitsland en de vergunning aanvragen in Brussel. Dat kan!

En ligt dit dan aan de voorwaarden of de gestelde normen?

[01:11] Neen, de normen zijn gelijk. Waarop gespeeld wordt is de kostprijs. Nog zoiets zijn de *fees and charges*. Deze worden bepaald door de lidstaten. Op sommige momenten is dat voordelig voor ons. Andere momenten is dat nadelig voor ons. Je kan gaan shoppen, maar je moet wel twee keer nadenken. Het is niet hetgeen op het eerste zicht betere koop is, ook op lange termijn betere koop is. Je zal dat zien hier bij zweefvliegpiloten die hun maintenance en luchtwaardigheidstest laten uitvoeren in Duitsland. Dat is het volste recht. Maar is dat goedkoper of eenvoudiger dan in België? Die rekening moet je heel eerlijk maken. Ik heb al ervaren dat mensen niet eerlijk zijn. Ik denk vaak dat zweefvliegers heel graag vliegen, maar dat men liever zwijgt over het kostenplaatje.

Het is dus niet noodzakelijk goedkoper om iets in Duitsland te laten onderhouden of repareren?

Niet zeker. De normen zouden hetzelfde moeten zijn, maar hier en daar zijn er verschillen.

[01:12] **Is het in Duitsland niet zo dat de *pilot owner* bepaalde handelingen mag doen die hij in België niet mag doen?**

[01:13] Pas op, je moet een onderscheid maken tussen, conform part M, een hele reeks van onderhoudstaken die jij als *pilot owner* mag uitvoeren. Daarnaast heb je een aantal taken die enkel door certificatiepersoneel mogen worden uitgevoerd. Dat zijn twee verschillende lijsten. Tot vandaag is het zo dat een technische bevoegdheid nog land gebonden is. Een technicus in België mag enkel aan OO-toestellen werken. Een individuele technicus in Duitsland mag enkel aan D-toestellen werken. Part M voorziet ook tot het opzetten van een maintenance organisatie. Als je die *approval* hebt, dan vervalt die restrictie tot de landgebondenheid. Een maintenance organisatie mag onderhoud uitvoeren aan toestellen waar dan ook ingeschreven in de EU.

Maar natuurlijk moet je in rekening brengen dat de opzet van zo een organisatie met alle verplichtingen, administratie en kostenplaatje niet mals is.

Valt dit dan onder de CAMO-regeling?

[01:14] Pas op, CAMO staat voor luchtwaardigheid. Dat is totaal gescheiden van onderhoud. Je moet het voorbeeld nemen van vuile handen is maintenance, witte handschoenen is luchtwaardigheid. Een luchtwaardigheidscontroleur maakt zijn handen niet vuil. Dat zijn de mannen met de witte handschoenen. Maintenance? Totaal in de smurrie. Zij doen het onderhoud.

[01:15] Opnieuw: een maintenance organisatie heeft een Europese *approval* nodig zoals wij dat ook hebben bij LVZC. Wij hebben een CAMO+ bevoegdheid. Wij mogen de luchtwaardigheid controleren van alle toestellen ingeschreven in de EU. Dat mag omdat wij als organisatie een *approval* hebben. Mits te voldoen aan alle criteria en ook jaarlijks een dikke *approval* fee te betalen, mag je dat doen. Dan moet je afwegen wat het meest voordelige is. Een eigen organisatie opstarten met alle werk, kosten en zorgen of niet? Wij hebben in 2010 beslist dat het voor ons gemakkelijker en goedkoper werken was om een eigen CAMO-organisatie op te starten. Dan kunnen we de luchtwaardigheidsinspecties doen als voorheen met eigen inspecteurs. Het is een pak werk maar het geeft ons flexibiliteit. Anders zit je telkens met de inspectie op een werkdag. Dat kost iedere keer een vakantiedag ~~dat~~. Als we vakantiedagen opnemen, dan is dat voor te vliegen en niet voor controles. Bij ons was dat een belangrijk element om te kiezen voor de CAMO-organisatie.

[01:16]

De hoeveelheid werk waarvoor je een gecertificeerd man en organisatie nodig hebt. Dat was eigenlijk niet voldoende om onze eigen maintenance organisatie op te zetten. Vandaar dat we zitten met een groep individuele technici. Die mogen alle werk doen, maar enkel aan OO-toestellen. Onze technici mogen niet aan D-toestellen werken.

De *pilot owner* wel?

Ja, dat staat daar los van. Jij mag als *pilot owner* alle taken uitvoeren die anders enkel voor maintenance zijn.

[01:17] **Het is dus niet noodzakelijk interessanter om je toestel in Duitsland in te schrijven omdat er andere bevoegdheden zijn voor *pilot owner*?**

Neen, dat is net hetzelfde. Maar weer opnieuw, het fiscale aspect speelt daar zwaar. Als je in België een nieuw toestel invoert, dan betaal je daar een zware luxetaks voor. In Duitsland niet. Als je een nieuw toestel koopt, dan schrijf je dat niet in België in maar in Duitsland. Na tien jaar is die taks minimaal en schrijf je het toestel in België in.

Dus fiscaal is er wel verschil voor de zweefvliegsector?

[01:18] Klopt. Clubs hebben daar geen probleem mee. Een club koopt zevendehands, tiendehands een toestel aan. Er is geen club bij ons die het zich kan veroorloven om een nieuw toestel kopen. Dat is de laatste 20 jaar ook niet meer gebeurd. Die kost ligt te hoog. Als we gaan kijken naar de rendementscijfers, dan vliegen we 50-60 dagen per jaar. Economisch gezien is dat waanzin. Je kan niet renderen met dat aantal vliegdagen per jaar. Wij kunnen dat enkel doen door met ouder materiaal te vliegen en alles te doen met vrijwilligers.

[01:19] Wij zeggen altijd: 'Onze mensen zijn vrijwilligers maar met de professionaliteit van professionelen.' Ze hebben zelfs meer engagement. Als we ons onderhoud zouden uitbesteden aan professionelen, dan is het kostenplaatje misschien wel maal 20 of meer. Sommige werkjes zijn zo tijdsintensief of enerverend dat het geen kwestie is van kennis maar wel van geduld en van er mee bezig te zijn. Je bent met twee-drie mensen bezig met een technische klus, als je die moet betalen, dat is niet haalbaar voor een club.

[01:20] Als de omstandigheden dusdanig complex worden dat er geen nieuwe techniekers bijkomen, dan wordt men gedwongen om naar beroepsmatige organisaties te gaan en dan heeft dat een grote invloed op onze operaties. Maar wees gerust, de happy few zullen altijd kunnen blijven vliegen.

Gaat daar in de Part M light verandering inkomen?

[01:21] Daar gaat verandering inkomen, maar dat is nog niet de volledige oplossing. Een ander punt dat gaat spelen is de technische bevoegdheid die men zal moeten hebben conform part 66. Part M geeft maintenance weer maar je hebt ook nog de persoon nodig die het werk doet. Nu heeft elk land een nationaal systeem om technici te benoemen (vorming, stage...) Elk land heeft zo een scholingstraject. Dit moet gaan veranderen. Part 66 Light is uit en nu moet het onderhoud vanaf oktober 2020 gedaan worden door technici met een bevoegdheid conform part 66 light. De voorbereiding is gestart om in alle EU landen de technici met de nationale bevoegdheid om te scholen naar technici met een *Part 66 license*. Wij hopen dat dat vlot gaat lukken. We doen er alles voor om dat te laten slagen. Dat zal nog een stevig huiswerk worden.

[01:22] Dan hebben we de transfer van de huidige technici naar het nieuwe systeem, maar van de huidige technici zijn twee derde 'oude rakkers'. Die blijven nog vijf of tien jaar actief maar als opa 75 wordt zegt die van "het hoeft niet meer". Je gaat dus nieuwe mensen moeten opleiden. Maar het opleidingssysteem in Part 66 is relatief zwaar. Dat is er nu na twee herzieningen gekomen. De eerste is afgeschoten wegens te zwaar. De tweede is hier en daar wat gecamoufleerd en wat opgesmukt maar aan de basis is niet veel gewijzigd. Dan is er nu de 66 Light gekomen en dat oogt allemaal goed. Je bent niet verplicht naar een school te gaan om je voor te bereiden. Dat kan ook via zelfstudie of stage. Het pakket dat je moet verwerken is nog altijd zwaar. We hebben twijfels of we in de nabije toekomst nog jonge, gemotiveerde mensen kunnen vinden die dat willen doen. Dat is een van de grote bezorgdheden in de zweefvliegsector. Gaan we voldoende mensen vinden die deze scholing willen doen?

Dus onrechtstreeks, via het mogelijke gebrek aan technici door deze problematiek, gaat het moeilijk worden voor de zweefvliegsector om het betaalbaar te houden.

[01:23] Als je nu gaat kijken wat een jaar zweefvliegen kost, daar moet je niet flauw over doen, dat is niet goedkoop. In vergelijking met andere sporten zijn wij echter niet zo duur. Ik zeg altijd: een student die een maand vakantiewerk gaat doen, die kan een gans jaar vliegen. Maar natuurlijk, je kan maar één ding doen. Als je alles tegelijk wilt doen, dan dat lukt niet. Natuurlijk, het aanbod naar de vrijetijdsbesteding is dusdanig groot dat je een beetje gek moet zijn om te zeggen ik doe aan zweefvliegen en niets anders.

Dus kort samengevat: de hele regelgeving leidt tot de professionalisering van de sport en dat brengt een verhoogde kost met zich mee neemt.

[01:24] Economisch gezien kunnen wij dat niet aan. Er zijn landen waar je 300 dagen per jaar kan vliegen omdat men zowel het weer als het luchtruim heeft. Dan zit je in een totaal

ander pakket. Ik heb kameraden in Finland. Vijf, zes jaar geleden kochten ze met acht man een Duo Discus. In het seizoen vliegen ze in Finland, en in het voor- en naseizoen vliegen ze ermee in Spanje. Dat toestel vloog meer dan 300 uur per jaar. Ze hadden gepensioneerd in de groep, en ook werkenden. Dat toestel rendeerde en na een paar jaar hadden ze een Arcus gekocht. Nog een paar jaar later, Duo Discus verkocht en tweede Arcus gekocht.

[01:25] Maar bij ons in de clubs, als ik kijk naar de statistieken en naar de rendementen van de toestellen, dan zie ik dat clubtweezitters met moeite aan 150 uren, 450 starts komen. Eénzitters: dertig, veertig uur per jaar. Sommige zelfs minder. Daar kom je economisch niet mee rond.

Bestel nu een nieuwe tweezitter. Dat is 150.000 à 200 000 euro. Hoe kan dat renderen hier? Niet, want het weer zit niets steeds mee en het luchtruim is zeer beperkt. Wat hebben wij nog van vrij luchtruim? Gelukkig hebben wij wel het "LFA Golf" systeem.

Is dit van DGLV uit?

[01:26] DGLV heeft dat destijds aanvaard. De plannen zijn gemaakt door ons. Wij zijn met die voorstellen gekomen en we hebben gehoor gekregen bij DGLV. Het toenmalige hoofd luchtruim heeft dat door dik en dun gesteund en aldus komt er tijdens de weekends en feestdagen extra ruimte beschikbaar. Is het ideaal? Nee. Maar het geeft het ons nog de kans om te vliegen.

[01:27] Ook in andere landen gaat het minder. Landen zoals Frankrijk bieden ook minder en minder luchtruim. Een aantal vliegvelden die vroeger helemaal niet commercieel werden geëxploiteerd en die nu wel commercieel zijn geworden, zijn problematisch voor ons. Iedere zweefvlieger die met Ryanair vliegt, die schiet in eigen voet. De *low cost carriers* beperken de activiteiten van onze vliegvelden. Bijvoorbeeld de vliegvelden van Temploux, Weeze, Eindhoven, Hahn... leven dankzij de *low cost carriers*. Zij sluiten het luchtruim voor ons. Je kan er soms door, maar dan moet je de juiste uitrustig hebben. Dan wordt het moeilijk.

Dan nog een vraag over SERA. Heeft dit een invloed gehad?

[01:28] SERA heeft voor ons geen verandering gebracht. Geen bijkomende beperkingen en ook geen bijkomende versoepelingen. Dat heeft geen impact op de zweefvliegsector. Het heeft geen nadelen, noch voordelen met zich mee gebracht.

Welke bevoegdheden blijven er nog over voor LVZC/KBAC?

[01:29] Het enige wat overblijft is het ganse lierconcept. Zowel de opleiding, inspectie en de operaties zelf. Het is een machine. Het staat er, iedereen zwijgt daarover en het is aangewezen om daar niet te veel ruchtbaarheid aan te geven. Er zijn controlebureaus die aan het lobbyen zijn om daarover controle over te kunnen doen. Nu hebben wij het KBAC-reglement. Wij vormen een lierman en die mag de operaties uitvoeren. Het is een intern systeem wat door de jaren heen zijn deugdelijkheid heeft bewezen. Natuurlijk als *AIB Vinçotte* of andere controlebureaus morgen nog een paar lierinstallaties mogen bijdoen, dat is goed voor de commerce. Vanuit Europa is er geen enkele stap onderweg om dat naar zich toe te trekken. Ook bij DGLV niet. Wat natuurlijk belangrijk is, is om ervoor te zorgen dat je de organisatie op een ernstige manier werkt. Zo moet bij een incident de operaties en de puzzel van de documenten gelegd worden. Het zelf doen is tof, maar je moet de verantwoordelijkheid nemen. Je moet de mensen controleren en toezicht houden. Ik heb de voorbije 35 jaar vaak de boeman moeten spelen om alles in orde te houden. Het is niet altijd even plezierig maar dat moet gebeuren.

Dan nog een laatste vraag. Omtrent de cijfers:

[01:30] Wij houden al jaren cijfers bij. Ik kan u deze ook meegeven. De cijfers van 2018 worden verzameld en deze zal ik nog doorsturen.

Als we naar de cijfers kijken zien, dan zien we dat de evolutie van het aantal clubs quasi stabiel is. Doordat er terreinen wegvallen, vallen er clubs weg. Het vliegveld van Gent is gesloten. Het vliegveld van Kortrijk is verboden terrein geworden voor zweefvliegers... We hebben terreinen verloren, en dan verlies je clubs. Het is heel moeilijk om een club op een ander terrein te krijgen. Clubs bijmaken is quasi onmogelijk want er is geen ruimte voor.

[01:31] In de eerste kolom staan de leden in training en in de tweede kolom de vergunninghouder. Er is een stijging waar te nemen met een paar dips in telkens er iets gebeurd is met een terrein. Die mensen zijn weg. Daar zie je hoe het evolueert. Een dip is een teken dat er problemen zijn met een terrein. Wat voor ons hoopgevend is, als ik deze cijfers neem en deze vergelijk met de wereldcijfers, dat is dat we in België vrij constant blijven. Sommige landen kennen dalingen van 20 of zelfs 30 procent. Zo rekenen sommige landen van overheidswege zwaar door. Bijvoorbeeld in bepaalde Scandinavische landen bestaat er een soort van verplicht betalend abonnementsrecht om te mogen vliegen.

[01:32] Wij zitten hier te zeuren over kosten van DGLV, maar in vergelijking met andere landen zitten we hier nog niet zo slecht. Ik vraag mij nog altijd af waarom een vliegvergunning dubbel zoveel moet kosten als een vaarvergunning. Dat papier komt uit hetzelfde gebouw en wordt ook opgesteld door iemand van het ministerie. De luchtvaart moet

duur zijn. Ik heb het ooit meegemaakt dat één van de directieleden zei: 'Mensen die vliegen zijn rijke mensen'. Dat zijn dingen die niet kloppen.

Dan is er wat het aantal leden geen trend te zien met betrekking tot de omslag naar het Europese systeem?

[01:33] We hadden gedacht dat met de komst naar Part M we leden zouden verliezen. Echter merken we niet echt een trend. Het is natuurlijk nieuw en routines omgooien is altijd lastig. We mogen vooral niet vergeten dat de mensen het nog steeds voor hun plezier doen. Dan zie je ook dat de activiteiten naar het buitenland verkassen naar het buitenland. De mensen zoeken oplossingen. Zij die echt gedreven zijn, gaan naar het buitenland.

Het laatste kolommetje is het aantal toestellen niet ingeschreven in België. Daar is een sterke trend. Dat is gekomen in 2007-'8 tijdens de overgang van het KBAC-reglement naar het Europese systeem. Toen zijn alle toestellen geïnspecteerd door DGLV om een *EASA certificate of airworthiness* en een *airworthiness review certificate*.

[01:34] Ieder toestel moest door zo een controleval en dan zat je in het Europese systeem. Op sommige plaatsen zijn die controleurs niet altijd sportief geweest en hebben ze soms de gebruiker in de gordijnen gejaagd. Dit heeft ertoe geleid dat clubs en individuele toesteleigenaars zijn uitgevlagd. Dat is ook gebeurd met de omzetting van een aantal technici en inspecteurs. Die hebben ze in het begin op de rooster gelegd tot op het gekke af. Allesbehalve sportief. Iemand buizen is geen kunst. Heb je daar de goede mee gebuisd of de slechten? Die mensen hadden al zoveel jaren ervaring. Ze deden dat met hart en ziel als vrijwilliger.

[01:35] Dat je die mensen moet testen over regelgeving en procedures, dat is terecht. Sommige zijn echter echt zo gekraakt en geraakt in hun eer, dat ze er mee stopten. Zo zijn wij goede mensen verloren. Dat is iets wat ik nooit zal vergeten en vergeven. Sommige inspecteurs van het DGLV hebben sommige mensen werkelijk gekraakt.

[01:36] Ze hebben nergens een machine gevonden waar echt problemen mee waren. Zo zie je dat die vrijwilligers al die jaren hun job goed hebben gedaan. Het was niet altijd goed gedocumenteerd, ja dat is waar. Een omgekeerde situatie waar de papieren wel in orde zijn en het toestel niet, dat is erger natuurlijk.

Dus als ik het goed begrijp is deze situatie louter te wijten aan de houding van DGLV en niet zozeer aan de geldende wetgeving?

Dat is louter en alleen te wijten aan de houding van DGLV en niet aan de geldende wetgeving. Als je gaat kijken naar de Europese wetgeving, daar zit veel elastiek in. Je moet de elastiek kunnen toepassen. De verschillen die we merken tussen *competent*

[01:37]

authorities, zijn te wijten aan deze elastiek. In sommige landen leest men dat op een gunstige manier. In andere landen, en zeker hier, leest men dat steeds heel beperkend. Bijvoorbeeld als je een machine van D naar OO wil gaan, en je beschikt over geldige documenten, dan is dat eigenlijk een documenttechnische switch. Wat doen ze hier in België? 'Stuur mij een keer alle documenten.' Hoeveel manuals ze van Ventussen hebben liggen, weet ik niet, maar massa's. Elke keer opnieuw. En dan komen ze kijken want er moest maar is iets schelen. Is dat dat een schoolreis? Wat overwerk? Waar zijn we nu mee bezig?

Dus het principe van de harmonisatie, om zulke dingen net tegen te gaan, is dan eigenlijk gefaald?

Dat wordt ondergraven. Dat werkt niet. Dan zie je in de regelgeving, niet de eerste maar de tweede of derde versie, 'The competent authority is allowed to do an extra inspection if necessary.' Het zijn die speciallekes die ons de das omdoen.

[01:38]

En is dat dan specifiek Belgisch dat ze deze uitzonderingen toepassen?

Hier zijn ze daar toch wel goed in. Ik ga niet zeggen in andere landen niet, maar hier is het toch wel altijd zo. En weer opnieuw: waarom?

[off the record]

Veel dank voor het interview!

Bijlage 5

Interview Stijn Keppens

Geïnterviewde: Stijn Keppens, head of general aviation Aviabel

Datum: 27 februari 2019

Locatie: Telefonisch

Dag Stijn. Alvast veel dank om voor het telefoongesprek. Vooraleer we van start gaan met interview ga ik nog kort wat toelichting geven over de thesis en het interview.

De thesis heeft als onderwerp 'de internationale en Europese invloeden op de ontwikkeling van de zweefvliegsport' en zal ruwweg uit drie delen bestaan. In het eerste deel ga ik het positieve recht omschrijven met aandacht voor de verschillende niveaus. In het tweede deel ga ik dit positieve recht terugkoppelen aan de feedback welke ik via interviews aan stakeholders van de verschillende niveaus heb verkregen. In het derde en laatste deel ga ik suggesties formuleren om pijnpunten, zowel praktische als juridische, te kunnen aanpakken.

Ik heb u gecontacteerd omdat Aviabel de voornaamste verzekeraar is met betrekking tot de luchtvaartsector in België. In het kader van deze thesis is het belangrijk om niet enkel de rechtstreekse actoren zoals DGLV en EASA te interviewen, maar ook stakeholders welke niet rechtstreeks betrokken zijn bij de regelgevende instanties. In dat opzicht heb ik gekozen voor Aviabel gezien zij een private verzekeraar is die bovendien ook nauw betrokken is bij de hobbyluchtvaart en het zweefvliegen.

[00:00]

Zoals bepaald in de overeenkomst, zullen de minuten van dit interview op een niet-anonieme wijze integraal worden toegevoegd aan de thesis. Voor deze gepubliceerd wordt, heeft u het recht hieraan wijzigingen te vorderen.

Merken jullie bij Aviabel een afname in het aantal zweefvliegpiloten of het aantal verzekerde zweefvliegtoestellen.

Wij merken dat niet als dusdanig. Ik leg wat twijfel in mijn antwoord omdat wij van ons standpunt voornamelijk toestellen verzekeren. Wij hebben niet onmiddellijk een zicht op het aantal piloten in onze portefeuille. Onze portefeuille is voornamelijk gelinkt

[00:01] aan het aantal inschrijvingen. Natuurlijk, wij vermoeden dat er minder piloten zijn, maar het is niet omdat iemand zijn toestel inschrijft of omdat er minder toestellen ingeschreven zijn in België, dat die persoon automatisch tot bij ons had gekomen. Wij zitten al één stap verder terug, onze portefeuille is dan ook niet representatief.

Ook de mensen die offertes vragen en die dan uiteindelijk hun toestel verzekeren bij Aviabel is ook weer een stap verder. Wij zien dat niet rechtstreeks. Zeker niet wat het aantal piloten betreft. Het aantal toestellen in onze portefeuille is vrij stabiel gebleven. Wij verzekeren natuurlijk de piloten. We gaan ze heel vaak met naam noemen in het contract maar wij houden daar geen statistieken van bij. Het is niet zo dat wij weten van: 'Wij verzekeren 300 toestellen en 500 piloten.' Dat houden wij eigenlijk niet bij. In ieder contract wordt dat ingeschreven, maar wij houden dat niet bij. Het aantal piloten dat merken wij niet.

[00:02] **Over het aantal verzekerde zweefvliegtuigtoestellen hebben jullie dan ook geen statistieken?**

Daar zien wij wel een lichte afname, puur wat de toestellen in onze portefeuille betreft.

En betreft dit dan de in België geïmmatriculeerde toestellen (OO) of ook andere toestellen?

[00:03] Zeer veel Duitse toestellen. Niet de meerderheid, maar toch. Dit zijn dus Belgische zweefvliegers die een Belgische verzekering afsluiten voor hun toestel dat in Duitsland is ingeschreven.

Deze trend is ons inziens verminderd op dit moment. Dat was zeker een trend twee-drie jaar geleden maar we hebben nu wel het idee dat dat aan het verminderen is. Er is geen absolute drang om naar een D-immatriculatie te gaan.

Hebben jullie dan een idee of dit vooral omwille van fiscaaltechnische redenen is of eerder omwille van de omzetting van nationaal naar Europees recht met betrekking tot *airworthiness* en dergelijke meer?

[00:04] Wel dat is één van de belangrijke elementen welke een belangrijke rol spelen. De Europese Unie heeft ervoor gezorgd dat de hele markt wordt opengetrokken. Er is vrij verkeer van goederen en personen en dat heeft een impact op zeer veel dingen. Verzekeraars en ook veel andere bedrijven kunnen veel eenvoudiger buitenlandse klanten bedienen. Heel veel mensen zagen op een bepaald moment voordeel om naar Duitsland te gaan om hun toestel ginds in te schrijven en zich daar in een CAMO te plaatsen. Ook de verzekering soms. Wij hebben hieraan wel een afname van het

verzekerde zweefvliegpatrimonium te danken. Niet gigantisch, maar dat verlies is te wijten aan het openstellen van de grenzen en het vrij verkeer van diensten.

En is dat dan omdat de verzekering goedkoper is in vergelijking met België?

[00:05] Dat zal daar deels mee te maken hebben. Het is een heel moeilijke vraag omdat in een verzekering heel veel factoren meespelen. Het is niet zo dat wij duurder zijn of dat dat Duitsland goedkoper is. Wij verzekeren nog meer dan genoeg Belgische verzekeringsnemers, maar voor één of andere reden kan een klant zich gemakkelijker voelen bij een Duitse verzekeraar maar evengoed bij een Franse of Engelse verzekeraar. De luchtvaart is een heel internationale wereld. Zo sluiten wij ook verzekeringen af in Frankrijk of in Duitsland. Er zijn ook Duitse verzekeraars in België actief en dat merk je ook wel.

[00:06] De facto zie je dat ze niet altijd goedkoper zijn. Ik zal u zeggen wat de grootste trend geweest is. Het is een heel rare structuur maar er is een bepaalde verzekeringsmakelaar in Duitsland die een naast familielid met een zweefvlieg-CAMO heeft. Ik denk dat de vader een CAMO heeft en de zoon een verzekeringsmakelaarkantoor. Zij werken eigenlijk zelfs samen en zo zijn de eigenaars van de verzekeringsmakelaar dezelfde als die van een verzekeringsmaatschappij. Je kan al inbeelden wat er gebeurde. 'Ah, als je toestel bij ons in de CAMO komt, dan krijg je korting op je verzekering'. Natuurlijk, zeker een paar jaar geleden, was er tussen België en Duitsland in de onderhoudswereld een groot prijsverschil. Dus het was al sowieso interessant om naar Duitsland te gaan en daar het toestel te immatriculeren. En als je verzekering daar dan ook goedkoper is..

Daar hebben wij een bepaalde switch van klanten gezien. Dat klopt.

[00:07] **Merken jullie als verzekeraar invloed van de Europese Unie? Waren deze aangelegenheden ook nationaal geregeld?**

Ja, de EU heeft ervoor gezorgd dat er minimumlimieten in aansprakelijkheid verzekerd moeten worden sinds 2004. Want voordien, als ik het mij goed herinner, was er de verplichting om te verzekeren maar er was geen minimumlimiet voorzien in de wetgeving. Wat deden de mensen? Ze verzekerden hun toestel voor een klein bedrag, laat ons zeggen 10.000 euro en ze hadden aan de wettelijke verplichting voldaan. Natuurlijk als je aansprakelijk bent bij een dodelijk ongeval van bijvoorbeeld een passagier, dan zal je met 10.000 euro niet toekomen.

[00:08] De EU en EASA hebben in 2004 een verordening uitgevaardigd die minimumlimieten voor de luchtvaart bepaalt. Dat is verordening 785/2004. Daar wordt eigenlijk gewerkt in functie van het *maximum take-off weight* van een toestel. Voor eender welk

luchtvaarttuig worden er bepaalde minima voorzien plus per passagier ook een bijkomend bedrag van 250.000 BTR. Dat is ongeveer een 325.000 euro. Dat wil zeggen dat een zwever tot 500 kg zich moet verzekeren voor 750.000 BTR en dan nog 250.000 per passagier.

[00:09] Dat is één van de invloeden van de EU voor de verzekeringssector. Natuurlijk, langs de andere kant speelt de opening van de grenzen ook mee. Iedereen kan binnen de Europese Unie verzekeringen afsluiten, dus het heeft ook wel extra competitie met zich meegebracht in de sector. Dat is ook absoluut wel iets wat aan de EU gelinkt kan worden. Wat misschien nog het belangrijkste is in dat opzicht is dat EASA zeer veel regels heeft opgelegd en alles eigenlijk hyper-gereguleerd heeft. Dat heeft natuurlijk de kost ook zeer zwaar verhoogd.

[00:10] Het aantal toestellen en het aantal piloten is zeker niet gestegen. Misschien zelfs eerder gedaald. Maar zeker in vergelijking met de stijging van de bevolking is het aantal piloten niet mee gestegen. Daar heeft EASA toch wel een zeer bepalende rol in gespeeld in de ontwikkeling van de kleine luchtvaart. Niet enkel voor zweefvliegtuigen maar ook voor pistontoestellen.

De strenge regelgeving heeft onrechtstreeks ook weer een effect op ons want wat verzekeren wij? Wij verzekeren schade aan toestellen. Schade wil zeggen dat er iets gerepareerd moet worden. Reparatie is één van de dingen dat vliegen zo duur maakt. Niet enkel onderdelen maar ook alle regels met betrekking tot bevoegdheden van personeel. Deze evolutie maakt ook dat reparaties een stuk duurder zijn dan pakweg 10 jaar geleden. Onrechtstreeks komt dat op ons dak. Onze kosten voor dezelfde reparaties uit te voeren ten opzichte van 10 jaar geleden zijn enorm gestegen.

[00:11] **Hoe ervaren jullie deze tussenkomst van de Europese Unie? Zien jullie dit als iets positief of eerder iets negatief?**

[00:12] Vanuit mijn standpunt heeft het voor- en nadelen. Zeker en vast wel wat nadelen maar daar leren we met omgaan. Wat wel is, en dat is dan eerder vanuit mijn hart als luchtvaart gepassioneerde, dat is dat een sport die zeer toegankelijk was, dit minder en minder aan het worden is. In die zin vind ik het wel jammer – en dat is een persoonlijke mening – dat is dat de EU niet voldoende de reflex heeft om toch wel een beter onderscheid te maken tussen de zeer kleine luchtvaart en wat de commerciële luchtvaart is. Men wil ze op dezelfde leest zetten, maar een jet operator of een zweefvliegclub is toch wel iets helemaal anders.

10 jaar geleden waren de zweefvliegclubleden zelf aan de toestellen aan het sleutelen. Zij voerden de reparaties zelf uit in het weekend. Dat is een groot verschil in

operatiekost tegenover nu. Dat maakt dat er ook veel potentieel geïnteresseerden afhaken, net door die toegenomen kost.

- [00:13] Dat is dan ook weer eerder als luchtvaartgepassioneerde dan als verzekeraar, maar als je bijvoorbeeld kijkt naar de ultralight- en de pistontoestellen. Daar maken ze een sector die onder gereguleerd is. Je kan je dat niet voorstellen. Die piloten hebben amper een opleiding gekregen en ze mogen zelf aan hun toestellen sleutelen. En dat gaat eigenlijk over dezelfde toestellen. Ik denk dat daar de tussenkomst van de EU zeer frappant is. Je hebt het vaak over letterlijk hetzelfde toestel. Eén is gecertificeerd, het ander niet en is dus een ultralight. Daar mag alles aan gedaan worden qua onderhoud en reparatie en daar mag je na 15 uur opleiding mee de lucht terwijl je voor een PPL 45 uren minimum moet vliegen. Hetzelfde toestel, gecertificeerd, daar moet je eerst een opleiding van 15.000 euro volgen als *private pilot* en ook zijn het onderhoud en reparaties veel strikter geregeld.
- [00:14]

Dat is voor mij één van de frappante voorbeelden in de luchtvaart waar de EU toch wel een beetje de bal mislaat.

Werken jullie als Aviabel rechtstreeks samen met EASA of staan jullie daar mee in contact? Hoe verlopen deze contacten?

- [00:15] Met EASA hebben wij geen contact. Wij hadden vroeger met DGLV van tijd tot tijd eens contact, maar dat is volledig verwaterd ondanks soms goede intenties van het nieuw management binnen DGLV.

Het is ook door andere stakeholders aangehaald dat de communicatie met DGLV niet altijd gemakkelijk verloopt.

- [00:16] Dat is zeker waar. Wat wij wel doen dat is een zeer goed contact onderhouden met de federaties. Zo zien wij Patrick Pauwels van de Liga van Zweefvliegers (LVZC, n.v.d.r.), alsook secretaris van de KBAC elk jaar en zien we hem tussentijds op vergaderingen. Daar hebben wij wel een goed contact mee. Ook met andere federaties. Zij zijn een beetje onze houvast. OK, zij zijn ook maar een kleine schakel in het Europese verhaal, maar op zijn minst begrijpen wij de sector wel of begrijpen we hoe dat segment van de luchtvaart evolueert dankzij hen. Zoals bijvoorbeeld het eigen onderhoudsatelier van de federatie voor zweefvliegers wat er in mijn ogen voor heeft gezorgd dat de uitvloeit naar Duitsland wat getemperd is. Dus die contacten zijn er wel. Jammer genoeg verandert dat heel weinig aan de Europese reglementering voor de hele sector. Maar beter iets dan niets.

Dus als ik het dan goed begrijp hangen de stakeholders welke nauw betrokken zijn bij de zweefvliegsport zoals de federatie en ook Aviabel goed samen maar is de relatie met de hogere niveaus zoals EASA en DGLV afwezig?

[00:17] Ja, met EASA denk ik niet dat iemand van Aviabel ooit heeft samengezeten. Wij zijn natuurlijk ook maar een tweede schakel als verzekeraar. Dus daar kan ik nog wel een beetje inkomen. Wij maken de luchtvaart niet veilig of concreet. Wij kunnen onze bekommelingen uiten maar wij zijn zeker geen specialisten. Het is natuurlijk jammer dat de federaties, die wel specialist zijn in hun sector, ook niet veel gehoor vinden op deze hogere niveaus. Voor ons vind ik dat minder noodzakelijk maar het is natuurlijk spijtig als de federatie dat ook niet heeft.

[00:18] **Ik merk dat u passie heeft voor de luchtvaart. Is dat algemeen zo voor de personen werkzaam bij Aviabel?**

[00:19] Ja, niet allemaal en het is ook geen absolute vereiste, maar over het algemeen wel. Zo hebben we in de schadedienst iemand die zweefvlieg instructeur is. Ikzelf ben leerling-PPL piloot. Wij hebben iemand die een TMG-licentie had. Onze global head of aviation is ook piloot geweest. Er zijn dus wel wat mensen met een luchtvaartinstek. Het is geen absolute vereiste maar het is wel een voordeel. Wat ook belangrijk is, is dat de mensen een gevoel of een passie hebben voor de luchtvaart. Ik ben erin gerold omdat ik interesse had in luchtvaart. Of je nu piloot bent of niet, je moet die drive en goesting hebben in de luchtvaart.

Hoe zien jullie als stakeholder de toekomst van het zweefvliegen of de hobbyluchtvaart in het algemeen in?

[00:20] EASA is nu toch aan het proberen om bepaalde regels af te zwakken. Ze hebben nu de DTO in het leven geroepen in plaats van de ATO. Dit zou het toch iets goedkoper moeten maken. Om eerlijk te zijn denk ik niet dat die DTO echt onmiddellijk iets gaat veranderen maar ik hoop dat ze toch ooit inzien dat de regels die ze op dit moment hanteren voor de echt heel kleine luchtvaart iets te zwaar zijn. De bedoeling is om een veilige omgeving te creëren. Maar ik denk dat de huidige kost hiervan niet opweegt tegen het verkregen voordeel.

[00:21] Tien jaar geleden waren er niet meer of minder ongelukken toen de mensen zelf aan hun toestel sleutelden. Ik denk dat daar ergens een middenweg moet kunnen zijn en ik hoop dat ze die ooit bewandelen opdat de luchtvaart kan floreren. Jammer genoeg is dat de afgelopen jaren serieus gestagneerd.

[off the record]

EASA is de luchtvaartautoriteit binnen de EU gemeenschap. Die zou er moeten zijn om ervoor te zorgen dat de luchtvaart op een veilige manier gebeurt. Maar die zou er ook moeten zijn om de luchtvaart te promoten en om mensen te passioneren. Dat is op dit moment niet echt het geval denk ik.

[00:22] **Dan nog een laatste vraag om in te pikken op wat u net zei in verband met schadegevallen. U zei dat het aantal schadegevallen niet hoger ligt in vergelijking met tien jaar geleden maar dat de kost van een schadegeval een stuk hoger ligt. Kan u hier iets meer over vertellen?**

[00:23] Wij zien een sterke verhoging in de totale schadelast in de luchtvaartverzekeringssector. Ik kan u zelfs zeggen dat de luchtvaartverzekeringssector in het algemeen verlies draait op dit moment. Daar zijn meerdere redenen voor natuurlijk. Wij zien echter een heel sterke verhoging van de schadelast over de laatste jaren maar we zien geen enkele verhoging in het aantal schadegevallen. Dat wil zeggen dat de veiligheid in de luchtvaartsector vrij stabiel gebleven is vanuit ons standpunt (als GA verzekeraar). Het is gewoon de kost per onderhoud, per reparatie die zorgt dat de schadelijst stijgt. In mijn ogen zijn er niet meer ongevallen dan tien of vijftien jaar geleden en zijn er ook niet meer blessures of doden. Dat is allemaal stabiel gebleven. We zitten gewoon met het feit dat de reparateur een licentie moet hebben en dat hij die licentie moet hebben verkregen volgens bepaalde opleidingen. De reparatie zelf moet ook gebeuren volgens stringente normen. Dat kost natuurlijk allemaal geld.

[00:24] Dat zorgt voor die explosie aan kosten. In mijn ogen geen verandering in aantal schade of aard van schade in onze portefeuille.

Is Aviabel de enige verzekeraar van GA in België?

Ja, Aviabel is de enige verzekeraar met zetel in België, maar er is geen monopolie omwille van het vrij verkeer van diensten binnen de Europese Unie.

Veel dank voor het interview!

Bijlage 7

Interview Tim Rimez

Geïnterviewde: Tim Rimez, verantwoordelijke technisch directoraat DGLV

Datum: 20 maart

Locatie: Telefonisch

Dag Tim. Alvast veel dank om mij te ontvangen. Vooraleer we van start gaan met interview ga ik nog kort wat toelichting geven over de thesis en het interview.

De thesis heeft als onderwerp 'de internationale en Europese invloeden op de ontwikkeling van de zweefvliegsport' en zal ruwweg uit drie delen bestaan. In het eerste deel ga ik het positieve recht omschrijven met aandacht voor de verschillende niveaus. In het tweede deel ga ik dit positieve recht terugkoppelen aan de feedback welke ik via interviews aan stakeholders van de verschillende niveaus heb verkregen. In het derde en laatste deel ga ik suggesties formuleren om pijnpunten, zowel praktische als juridische, te kunnen aanpakken.

[00:00]

Zoals bepaald in de overeenkomst, zullen de minuten van dit interview op een niet-anonieme wijze integraal worden toegevoegd aan de thesis. Voor deze gepubliceerd wordt, heeft u het recht hieraan wijzigingen te vorderen.

Hoe verloopt de communicatie en samenwerking met EASA? Hoe ziet u dit vanuit uw positie?

[00:01]

EASA heeft wat moeite met communicatie over het algemeen. Hoe de mensen juist bereiken, hoe de mensen goed bereiken, ... dat is een uitdaging. We hebben een paar platformen die zij gebruiken. Recent is daar het Sharepoint-platform bijgekomen maar er werd ook nog gecommuniceerd op het Synaps platform met de autoriteiten. Dat verloopt niet zo goed. Wij hebben meer rechtstreekse input van bijvoorbeeld de werkgroepen waar we inzitten zoals de *technical bodies*. Er zijn dan ook nog de MAB's, de management boards waar EASA op high-level communiceert met de autoriteiten. Er is de Commissie, het Parlement, ... Er zijn heel veel verschillende organen en de communicatie is heel moeilijk.

[00:02]

Omdat er dan zoveel verschillende organen zijn en het te gecompliceerd is?

Ja, wij volgen wel nieuwsbrieven die ze uitsturen of persberichten waarin ze verklaren dat er een nieuwe wet is voor dit of dat.

Wordt er dan over de implementatie van nieuwe wetgeving wel voldoende gecommuniceerd?

EASA bereidt de wetten voor. Die worden dan op Europees niveau gestemd maar EASA heeft nogal de neiging om niet te zeggen van hoe je het implementeert, dat moet je zelf maar zien.

[00:03]

Dus er is veel vrijheid voor de verschillende lidstaten?

Ja, teveel. Ze willen niemand zijn vrijheid afnemen en daardoor bestaat er wel een beetje een wildgroei aan interpretaties en aan implementatie van de wetgeving. Zij hebben wel hun AMC-materiaal. Hun *acceptable means of compliance*. Maar daar gaan ze ook niet zover in ze laten nog altijd redelijk veel vrijheid.

Deze vrijheid tot interpretatie heeft dan toch een sterke invloed op het creëren van een *level playing field* zoals EASA dat beoogt?

[00:04]

Nee inderdaad. Waar EASA oorspronkelijk veel aandacht richtte op de *standardisation visits*, hebben deze enorm aan belang moeten inboeten en worden daar nog nauwelijks middelen aan toegekend, zijn die departementen veel kleiner geworden en wordt er ook veel minder geauditeerd in de lidstaten. Zo hebben wij bijvoorbeeld al in drie jaar geen audit meer ontvangen.

Hetzelfde ook met de vroegere *standardisation meetings*, dus vergaderingen waar er zaken besproken werden in verband met standardiseren, maar die zijn ook afgeschaft. Standardiseren staat hoog op het lijstje van hun punten maar er wordt te weinig mee gedaan.

Hoe zit het met toekomstige wetgeving? In deze nieuwe wetgeving zijn minder mogelijkheden tot interpretatie ingebouwd. Is dat iets waar jullie nu al de effecten van merken?

[00:05]

Nog niet echt nee. Nu is het zo dat vroegere regels die vrij streng waren voor *general aviation*, worden vereenvoudigd, afgeschaft, verduidelijkt... Daar is zeker wel beterschap op komst. Ze realiseren wel niet dat ze weer een nieuwe wetgeving aan het maken zijn en het wordt een kluwen om uit te zoeken welke wetgeving van toepassing is. Het wordt een kluwen voor de autoriteiten om al deze wetgeving toe te passen. Men gaat bij wijze van spreken moeten zoeken in een telefoonboek van wat is er nu van toepassing op dit toestel voor die situatie in die operatie.

[00:06] **Dus wat u zegt is dat het uiteindelijke resultaat van de nieuwe wetgeving wel beter en efficiënter zal zijn, maar dat de periode die hieraan voorafgaat net moeilijker zal zijn door de overlappende wetgeving?**

Ja. Ze maken altijd maar nieuwe wetgeving en dat is gemakkelijk. Zo heb je nu de *ballooning- and sailplane OPS* die alles combineert voor deze tak in één manual. Dat is allemaal heel goed maar ze mogen niet vergeten dat dat voor onze autoriteit weeral een extra boek en weeral een extra wetgeving is. Wij moeten deze allemaal apart gaan toepassen.

[00:07] **Hoe ervaart u de samenwerking tussen DGLV en de verschillende stakeholders binnen het zweefvliegen?**

Ik denk dat dat de laatste jaren wel verbeterd is. Dat verloopt allemaal via de KBAC. KBAC is misschien niet het meest performant orgaan maar langs de andere kant zijn de directe contacten wel heel goed. We hebben met de sector zelf, met de federaties en met de mensen die op het terrein actief zijn zeer goede contacten en dat verloopt erg goed.

[00:08] **Op formele basis verloopt het dus wat moeilijker maar op informele basis is er wel een hele goede samenwerking?**

Klopt ja.

[00:09] **Wat is de houding van DGLV ten opzichte van *general aviation*? Vormt dit een belangrijke rol binnen DGLV of is dit eerder subsidiair aan de commerciële luchtvaart?**

Laat ons zeggen dat de economische belangen veel groter zijn bij de commerciële luchtvaart. Dat neemt natuurlijk niet weg dat we dezelfde veiligheidsdoelstelling ambiëren maar dat betekent wel dat we iets minder tijd besteden aan *general aviation*. Dat is een sector die groter is dan de commerciële sector maar waar proportioneel minder aandacht aan wordt besteed. Dat is daarom ook zeker niet slecht. We laten wat meer vrijheid en zijn wat minder streng.

[00:10] Ik kan me bijvoorbeeld inbeelden dat er nog geen duidelijke politiek is wat betreft de vergoedingen. Tussen de vergoedingen van *general aviation* en commerciële luchtvaart zit nog een onbalans. Hier hebben ze gezegd: "Een vergunning afleveren voor een commerciële piloot of een vergunning afleveren voor een private piloot is voor ons even veel werk, dus dat is dezelfde vergoeding bij wijze van spreken". Er zou misschien wel wat meer aandacht mogen komen aan het recreatieve karakter.

Dus momenteel speelt de hobbyluchtvaart eerder een subsidiaire rol en is de werking van DGLV ook niet helemaal aangepast aan het occasionele karakter van *general aviation*?

[00:11] Vaak niet. Daar wordt wel aan gewerkt maar er is hier misschien niet altijd voldoende kennis over die recreatieve sector. We begrijpen dat de recreatieve sector gebaseerd is op vrijwilligers en dan mag je niet verwachten dat ze hetzelfde doen als mensen die ervoor betaald worden.

[00:12] Ook bij ons aan de technische kant is dat een groot verschil. Een recreatieve piloot die zelf een toestel heeft, is heel anders dan iemand die naar hier komt voor Brussels Airlines en over de toestellen van zijn werkgever praat. Dat contact is ook helemaal anders. *General aviation* is veel persoonlijker. Zij nemen commentaren of *findings* veel meer ter harte.

Is er dan sprake van eenzelfde aanpak voor twee verschillende zaken, zijnde commerciële luchtvaart en *general aviation*?

Eenzelfde aanpak zou ik niet zeggen. Wij moeten ons aanpassen want het is een andere wereld. Dat voelen wij ook en daar houden wij rekening mee. Dat is niet altijd gemakkelijk want het zijn twee compleet verschillende instellingen.

Ziet u bij DGLV mogelijkheden tot verbetering met betrekking tot *general aviation*?

[00:13] Er is altijd mogelijk tot verbetering. Wij proberen constant te verbeteren. Zo zijn we bezig met een e-loket zodat mensen van thuis uit bepaalde zaken kunnen regelen zonder dat ze hiervoor naar Brussel moeten komen. Immers is iemand die werkt in de industrie en voor zijn werkgever naar hier moet komen iets compleet anders dan iemand die voor zijn hobby naar hier moet komen en hiervoor verlof moet nemen. Dit zou qua toegankelijkheid toch veel moeten doen.

[00:15] Ook moet het qua ingesteldheid niet altijd het veiligste niveau of het strengste niveau zijn. Soms is een *acceptable level of safety* zoals ze bij EASA zeggen, ook voldoende. Echter is dat natuurlijk iets wat politiek zeer moeilijk te verkopen valt. Als je bij wijze van spreken zegt dat het voor ons acceptabel is dat er drie incidenten zijn ieder jaar, dan is dat voor de politiek natuurlijk niet het geval.

Is er veel invloed van de politiek op DGLV?

Dat hangt er sterk vanaf welke diensten. Op de technische directie bij mij totaal niet. Dat is een materie die ze ook niet beheersen. Andere zaken kunnen al eens wat meer

politieke inmenging krijgen zoals bijvoorbeeld zaken die meer in de pers komen zoals *Skeyes*.

Veel dank voor het interview!

Bijlage 9

Interview Daphne Vaes

Geïnterviewde: Daphne Vaes, part-FCL licensing auditor DGLV

Datum: 4 maart 2019

Locatie: Vooruitgangstraat 56, 1210 Brussel, België

Dag Daphne. Alvast veel dank om voor het telefoongesprek. Vooraleer we van start gaan met interview ga ik nog kort wat toelichting geven over de thesis en het interview.

De thesis heeft als onderwerp 'de internationale en Europese invloeden op de ontwikkeling van de zweefvliegsport' en zal ruwweg uit drie delen bestaan. In het eerste deel ga ik het positieve recht omschrijven met aandacht voor de verschillende niveaus. In het tweede deel ga ik dit positieve recht terugkoppelen aan de feedback welke ik via interviews aan stakeholders van de verschillende niveaus heb verkregen. In het derde en laatste deel ga ik suggesties formuleren om pijnpunten, zowel praktische als juridische, te kunnen aanpakken.

[00:00] *Zoals bepaald in de overeenkomst, zullen de minuten van dit interview op een niet-anonieme wijze integraal worden toegevoegd aan de thesis. Voor deze gepubliceerd wordt, heeft u het recht hieraan wijzigingen te vorderen.*

Is er een rol weggelegd voor het DGLV in het wetgevende proces?

Dit is hoe de recente Europese wetgeving in België werd ingevoerd. In 2012 werd de Europese wetgeving gepubliceerd na enkele *drafts*.

[00:01] In die periode is er contact opgenomen met KBAC, niet met LVZC. Er zijn contacten geweest tussen KBAC en DGLV om te zien hoe we vergunningen moesten omzetten want er was geen wetgevend kader voor het uitgeven van zweefvliegvergunningen. Van de KBAC hebben we hebben *manuals* gekregen, en de inhoud van de theoretische examens, de verschillende vergunningen, de lijst van instructeurs en examinatoren,..

Wij hebben dan een tabel opgemaakt die wij hebben opgestuurd naar de KBAC. De tabel was een vergelijking tussen de inhoud van de zweefvliegvergunningen die door

de KBAC werden uitgegeven en de zweefvliegvergunningen die door de Europese wetgeving moeten uitgegeven worden. Op basis van deze vergelijking hebben wij *conversion reports* opgesteld die naar EASA werden opgestuurd. Dit wetgevend kader heeft ervoor gezorgd dat de 'oude' vergunningen konden worden omgezet in de 'nieuwe' vergunningen. In die zin is dat altijd wel in samenspraak geweest met KBAC. Dat is volgens mij ook heel goed verlopen.

[00:02] **Waren dit formele meetings of waren deze eerder informeel? Zijn hier rapporten van beschikbaar? Met formele meeting bedoel ik een meeting welke gebeurde in een wettelijk kader. Was er een verplichting om met deze partijen samen te zitten?**

Er staat in de Europese wetgeving niets over een verplichting om met de KBAC te werken. Die vrijheid wordt aan elk lidstaat gegeven. De overheid is uiteindelijk verantwoordelijk voor de conversie tabellen die ze naar EASA opstuurt. Het enige wat EASA vraagt is het *conversion report*. Voor EASA had het zelfs voldoende geweest om zonder overleg de tabellen op te maken.

[00:03] **Dus eigenlijk zijn deze vergaderingen gebeurd in een informeel en vrijwillig kader?**

Ja, ik denk het wel.

Hebben deze vergaderingen plaatsgevonden op vraag van DGLV?

Ik weet niet meer wie het initiatief heeft genomen.

Is er na de uiteindelijke omzetting nog samengezeten met KBAC om bijvoorbeeld feedback te krijgen over de nieuwe situatie?

[00:04] Dat kan, maar daar was ik niet bij betrokken. Al wat na de rapporten is gedaan verloopt op een hoger niveau (directeur van de dienst).

[Off the record]

Ik weet dat er momenteel nog regelmatig meetings zijn met KBAC, maar ik ben daar helemaal niet bij betrokken.

Een punt aangehaald door de zweefvlieggemeenschap is dat de procedures eigenlijk te gecompliceerd zijn voor wat het is. Een concreet voorbeeld zijn de formulieren die ingevuld moeten worden voor de omzetting van een KBAC-zweefvliegvergunning naar een Europese LAPL(S) of SPL-

zweefvliegvergunning. Deze zijn slechts in beperkte mate geschikt voor de zweefvliegsector waardoor er verwarring en onduidelijkheden ontstaan.

[00:05] Het probleem hierin is dat we niet enkel zweefvliegvergunningen moeten omzetten, maar ook alle andere vergunningen (ballon, vliegtuig, helikopter). Het is altijd een compromis zoeken. Maak je aparte aanvraagformulieren voor iedere vergunning, dan weten de mensen niet meer welk formulier ze moeten gebruiken. Maak je 1 formulier, dan zijn de mensen ook niet tevreden want dan is misschien niet alles van toepassing voor hen. Uiteindelijk hebben we toch voor het laatste gekozen: 1 formulier voor de omzetting van de vergunningen. Daarbij heeft de KBAC een groot deel van de omzettingen voorbereid en waren ze op de hoogte van het formulier.

Is er bij het DGLV een afdeling specifiek gericht op het zweefvliegen of hobbyluchtvaart in het algemeen?

[00:06] Neen, het DGLV is anders ingericht. Het is ingedeeld in departementen zoals vergunningen, OPS, inspectie, technische dienst... Elke dienst heeft zowel *GA* als *commercial aviation* onder zich. De dienst zelf moet alles beheren in dat opzicht.

Hoe ervaart u dat? Is een opdeling zoals bij de CAA in het V.K. in GA en commercial aviation misschien wenselijk?

EASA is ook zo opgedeeld. U.K. heeft zijn eigen structuur. Is het beter of niet? Ik zou het niet weten.

Is er bij DGLV een algemeen gevoel of passie voor de luchtvaart onder het personeel?

[00:07] Er werken mensen met verschillende achtergrond bij DGLV. Sommigen zijn nog actief in de luchtvaart en anderen zijn het nooit geweest.

Heeft u een gevoel voor luchtvaart?

Ik ben leerling-zweefvliegpiloot.

U heeft vanuit uw functie en ervaring dan kennis over hoe de samenwerking met EASA verloopt?

[00:08] Ik werk vanuit mijn functie wel samen met EASA.

En hoe verloopt deze samenwerking en communicatie met EASA?

[00:09] Dat verloopt op een vlotte manier. Maar ze hebben zelf heel veel werk en als wij advies vragen, dan kan het soms wel even duren. Het hangt ervan af of ze de vraag al hebben gehad of niet. En over sommige concepten duurt het wel even voordat je een antwoord kan geven.

Gebourt dit in een officieel samenwerkingsakkoord?

[00:10] Dat is ook op een hoger niveau. Het enige dat ik weet is dat als ze (EASA, nvdr) nieuwe opinies maken of nieuwe wetgeving willen uitvaardigen, wij worden uitgenodigd samen met KBAC en andere federaties om commentaar te geven op bepaalde delen van regelgeving. Dit was het geval voor de nieuwe wetgeving die eraan komt voor de nieuwe zweefvliegvergunningen. Ze willen een apart boek maken voor alles wat met het zweefvliegen te maken heeft.

En wordt er dan ook rekening gehouden met de commentaren?

Tijdens de laatste meeting wordt er gestemd. Dan leest EASA een stuk van de tekst voor en dan vragen ze aan de aanwezigen of ze voor of tegen stemmen. Deze resultaten worden genoteerd, maar ik weet niet in hoeverre ze er rekening mee houden. Bovendien mogen we ook niet vergeten dat de Commissie een rol speelt in de inhoud van de teksten.

[00:11] **Er is dus zeker wel een mogelijkheid tot samenwerking en er wordt geluisterd?**

Zeker. Sowieso maakt EASA de voorstellen van wetgeving ook publiek en kan je daar als individu, vereniging of autoriteit ook commentaar op geven. Deze commentaren worden verzameld, intern beoordeeld en mogelijk zelfs toegepast. Deze werkwijze bestaat al van bij het begin.

[00:12] Dus ja, er is zeker wel mogelijkheid tot samenwerking en van wat ik zie wordt er ook wel degelijk geluisterd.

Vanuit de stakeholders welke ik reeds heb geïnterviewd en vanuit de zweefvlieggemeenschap in het algemeen wordt DGLV soms nogal eens ervaren als een procedureel gerichte organisatie waarmee het niet altijd even gemakkelijk communiceren of samenwerken is. Hoe ziet u dit net?

[00:13] Mijn ervaring tijdens de omzetting van de vergunningen was positief.

U bent werkzaam op de afdeling vergunningen en u was nauw betrokken bij de implementatie van Part-FCL. Ziet u vanuit uw ervaring deze invloed van het Unierecht als iets positief?

Dat weet ik niet want ik weet niet wat de situatie hiervoor was. Ik kan hier moeilijk een vergelijking over maken.

[00:14]

De situatie voorheen de implementatie van het Unierecht werd geregeld door KBAC. Zij vaardigden vergunningen conform de ICAO-normen af en de administratie was eerder beperkt.

Ja, dat heb ik ook gezien door de tabellen op te maken.

Denkt u dat er bepaalde punten zijn bij DGLV waar er verbetering mogelijk is?

Vanuit mijn standpunt en mijn functie zie ik wel dingen die beter of anders zouden kunnen gebeuren, en daar wordt intern ook over gesproken.

Veel dank voor het interview!

Bijlage 11

Afbeelding flightradar 24



The image shows a screenshot of the Flightradar24 interface. At the top, the logo 'flightradar24' is displayed with the tagline 'LIVE AIR TRAFFIC'. Below the logo, there is a header for 'AIRCRAFT' with a question mark icon and the text '1,500 / 11,272'. The main content is a table with three columns: 'DATA SOURCE', 'VIEW', and 'GLOBAL'. The table lists various data sources and their corresponding counts in the 'VIEW' and 'GLOBAL' columns.

DATA SOURCE	VIEW	GLOBAL
ADS-B	1377	9,365
SATELLITE	0	0
MLAT	63	696
RADAR	6	199
FLARM	0	133
ESTIMATED	54	879
TOTAL	1,500	11,272

Bijlage 12

Statistische gegevens LVZC

OVERZICHT

#	# Chito	# Aantal leden	Aantal stadia	Aantal start	Totaal	%	%	%	%	%	%	Overzicht maankla					U.L.M.	TOTAAL													
												Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be			Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be	Ex-Be						
13	10	248	549	797	10874	18645	7.2	13223	34	624	879	323481	44	11	7	42	64	3	88	184	3	99	0	17	5	3	1	242	148		
2017	13	10	233	552	805	7771	10874	18645	7.2	13223	34	624	879	323481	44	11	7	42	64	3	88	184	3	99	0	17	5	3	1	242	148
2016	12	10	284	663	747	7261	10314	17575	8.5	13535	27	572	744	334107	49	10	8	40	60	4	92	195	3	50	0	18	3	5	1	253	142
2015	13	10	304	905	809	7952	11738	15650	7.8	17060	23	330	776	462779	49	10	8	38	58	5	100	201	2	52	0	11	2	3	233	132	
2014	13	10	276	600	876	9847	11342	21189	7.5	16908	19	146	1006	414334	48	10	7	43	67	7	107	224	2	52	0	13	2	2	288	152	
2013	13	10	325	534	859	10172	10144	20316	8.8	18500	21	261	1096	375375	44	11	6	43	66	8	103	200	2	22	0	13	2	2	4	286	122
2012	13	10	313	531	844	10209	9873	20082	9	16134	22	308	1005	360338	44	11	6	43	65	10	112	230	2	19	0	13	2	2	4	272	120
2011	13	10	326	534	860	10939	10639	21578	6.5	14653	22	260	1097	352998	42	11	6	43	65	10	112	230	2	19	0	13	2	2	4	264	90
2010	13	10	321	530	851	10642	9251	15893	7	15947	20	51	1104	373901	40	12	6	42	64	13	118	240	1	14	0	12	2	0	4	273	81
2009	13	9	289	511	795	11758	10301	22059		17420	20	326	1227	421362	12	6	42	67	13	116	238	1	14	0	12	2	0	4	271	67	
2008	13	9	261	509	770	13761	9459	19220		16017	436	1469	360569	14	5	45	68	12	123	246	1	13	0	13	2	0	3	281	67		
2007	13	9	272	526	803	13776	6526	20304		14333	289	1477	553332	14	4	41	66	14	129	250	1	11	0	13	2	0	3	280	45		
2006	13	9	252	486	638	10808	4842	10589		9822	403	261309	14	3	41	64	12	128	252	1	12	0	16	2	0	2	281				
2005	13	9	308	558	867	14455	9842	20399		14548	366	1634	554362	14	3	43	68	15	126	232	1	12	0	14	2	0	2	275			
2004	13	9	274	540	814	12555	5988	18533		18094	481	1534	294362	12	4	41	63	19	123	248	1	10	0	10	1	3	278				
2003	14	9	291	549	840	15979	6092	22071		19516	767	1743	299496	14	4	45	69	17	136	272	0	8	0	12	1	2	284				
2002	14	9	326	535	861	15915	5362	21297		16739	480	1582	186714	13	5	45	70	19	138	272	0	8	0	12	1	2	284				
2001	13	9	301	545	846	14461	4687	19148		16531	375	1502	150533	13	4	45	69	19	135	268	0	8	0	12	1	2	284				
2000	13	9	347	565	912	15138	4816	18954		16780	471	1501	119739	15	6	42	69	21	129	261	0	8	0	12	1	2	279				
1999	13	10	402	593	997	17546	4509	22157		19633	922	1825	146718	15	6	42	69	21	129	261	0	8	0	12	1	2	280				
1998	13	10	380	590	970	17121	4547	21668		18725	378	1874	131039	19	4	42	69	17	133	258	0	8	0	12	1	2	280				
1997	13	10	388	571	957	16385	4252	22637		20633	1066	2104	210620	18	4	42	63	18	123	246	5	5	5	11	7	5	277				
1996	13	10	433	576	890	17064	4072	21136		18426	537	1848	189621	18	4	40	64	15	123	242	6	6	1	7	5	6	264				
1995	13	10	453	576	890	16963	3963	17527		18527	645	2334	134003	18	4	44	64	16	124	248	5	7	1	6	6	259					
1994	13	10	434	543	977	18148	4313	22463		17565	363	2268	197174	18	4	43	61	16	120	240	3	7	1	6	6	260					
1993	13	10	434	527	961	18298	3443	21743		17565	363	2167	164241	16	3	43	61	16	120	240	3	7	1	6	6	252					
1992	13	10	400	480	888	16869	4393	21362		16441	438	2162	164241	15	4	33	54	10	108	212	3	7	1	5	5	226					
1991	13	10	450	445	895	16970	5390	22362		17341	310	2094	174365	12	4	33	54	10	108	212	3	7	1	5	5	226					
1990	13	10	433	421	854	16157	3682	19839		16507	223	1876	167919	14	4	33	53	11	89	184	5	6	1	2	6	221					
1889	13	10	417	420	837	15701	5357	21058		16960				14	4	31	53	11	89	184	5	6	1	2	6	202					
1888	13	10	367	386	753	13240	3404	16644		13272				15	4	25	49	12	93	183	3	1	1	1	1	188					
1887	13	10	359	395	754	11026	4909	15835		10031				12	4	33	49	13	79	174	1	1	1	1	1	177					

Lijst van Vlaamse Zweerkviegclubs vzw

LVZC01/18-20-07