

Vergaderjaar 2016–2017

30 806

Onbemande vliegtuigen (UAV)

Nr. 39

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2017

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Defensie, over de aanscherping van de regelgeving voor recreatief dronegebruik, zoals aangekondigd in mijn brief van 22 april jl. (Kamerstuk 30 806, nr. 35). Ook kom ik terug op de moties die tijdens het daaruit voortkomende VSO, d.d. 19 mei, zijn aangenomen. Deze brief is ook aangekondigd in de voortgangsbrief drones van het kabinet van 29 september jl. (Kamerstuk 30 806, nr. 36).

Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, is mijn beleid voor de recreatieve dronegebruiker gericht op de aanscherping van de regels voor recreatief dronegebruik, de communicatie over de regelgeving, een intensievere handhaving en de inzet van technische hulpmiddelen om incidenten met drones zoveel mogelijk te beperken.

Deze aanscherping ziet toe op de luchtverkeersregels. De aanscherping houdt onder meer in dat de recreatieve dronegebruiker straks tot maximaal 50 meter (in plaats van 120 meter) hoog mag vliegen, maximaal 100 meter ver mag vliegen en 50 meter afstand van bebouwing, mensenmenigten en wegen moet houden.

Tevens doe ik het voorstel voor een aanpassing van de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen om, op verzoek van de drones sector, de lasten voor de beroepsmatige dronegebruiker te verlichten op een tweetal punten. Zo wordt het aantal gebieden waarvoor een aanvraag van een NOTAM (notice to airmen) is vereist teruggebracht. De melding bij de burgemeester komt, na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, te vervallen.

Mijn voorstel voor aanpassing van de Regeling Modelvliegen en de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen wordt op korte termijn via internetconsultatie openbaar.

De aanscherping in de Regeling Modelvliegen neemt niet alle potentiële risico's weg. Met name drones in het luchtruim tot 50 meter hoog kunnen

interfereren met de HEMS-sector (o.a. traumaheli's) en de militaire helikopteroperaties, al geldt de algemene regel dat de drones te allen tijde voorrang moeten verlenen aan ander vliegverkeer. Ik heb met mijn collega van Defensie afgesproken dat wij met kennisinstituten NLR en TNO kijken naar de risico's en bezien of de al lopende onderzoeken voldoende informatie bieden over de gevaarstelling van drones of dat het starten van een eigen onderzoek wenselijk c.q. noodzakelijk is. De uitkomsten van de onderzoeken laten wij leidend zijn bij het besluit over een volgende aanpassing van regelgeving voor de recreatieve dronegebruiker. We hebben met elkaar afgesproken dat we in ieder geval in het eerste kwartaal van 2018 op basis van de dan beschikbare informatie en onze eigen analyse daarop de afweging zullen maken of nadere aanscherping gerechtvaardigd is. Uiteraard zal dit besluit, conform het loyaliteitsbeginsel, in lijn liggen met de EU-regelgeving op drones.

De thans voorgenomen aanscherping van de Regeling Modelvliegen is, na de introductie van de Regeling Minidrones, een volgende stap om de regelgeving voor recreatieve en beroepsmatige dronevliegers meer gelijk te trekken, zoals ook voorgesteld in het beleidsvoornemen van april 2015. Aan uw Kamer is in het AO-drones van 3 september 2015 (Kamerstuk 30 806, nr. 32) toegezegd om de nationale regelgeving stapsgewijs aan te passen om de ontwikkeling van de dronemarkt optimaal te faciliteren, rekening houdend met de ontwikkelingen in de EU. Uiteindelijk zal er met de invoering van de EU-regelgeving geen onderscheid meer bestaan tussen het juridisch kader voor recreanten en beroepsmatige vliegers.

Met het voorstel voor aanpassing van de Regeling Modelvliegen worden de klassieke modelvliegers gereguleerd en uitgezonderd van de aanscherping in vlieghoogte. De modelvliegsport vindt plaats op daarvoor bestemde terreinen waar vooral in verenigingsverband wordt gevlogen en veelal interne (veiligheids)procedures gelden. De beoefening van deze sport is alleen goed uit te voeren boven een hoogte van 120 meter, zodat de modelvlieger genoeg ruimte heeft om verstoringen door techniek en weersomstandigheden adequaat op te kunnen vangen. Om die reden, en gelet op het feit dat de klassieke modelvliegers niet of nauwelijks voor veiligheidsincidenten hebben gezorgd, wordt voorgesteld, met inachtneming van alle overige bepalingen, om de maximale vlieghoogte voor de klassieke modelvliegsport op daartoe bestemde terreinen vast te stellen op 300 meter. Daarnaast wordt voorgesteld om voor de modelvliegsport, op daartoe aangewezen terreinen, vrijstelling te verlenen van de verplichting om een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling vast te stellen met betrekking tot modelvliegterreinen.

Ten aanzien van de vier moties die door uw Kamer zijn aangenomen (Handelingen II 2015/16, nr. 86, item 21) naar aanleiding van het VSO van 19 mei jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 85, item 16) kan ik u als volgt informeren.

De motie Elias (Kamerstuk 31 936, nr. 331) vraagt om aanscherping van de regels voor recreatief dronegebruik en daarbij specifiek aandacht te besteden aan een verantwoord maximumgewicht, het verbeteren van de inzet van de handhavingscapaciteit en de afstemming van verantwoordelijkheden tussen politie en ILT, het verzwaren van de (bestuurlijke boete en) strafmaat voor incidenten met drones en het in Europees verband voorschrijven van identificatie- en technische veiligheidsmogelijkheden, zoals een elektronisch hek rond een vliegveld.

Met de voorgestelde aanpassing van de Regeling Modelvliegen zijn de vliegverkeersregels voor recreanten aangescherpt. Zoals ik in het VSO meldde moet de bewijslast op orde zijn voor het bepalen van een verantwoord maximumgewicht. Dat is tot op heden niet het geval. EASA

is een taskforce gestart met de industrie (bemande sector) om hiertoe onderzoek uit te voeren. Ook in de Verenigde Staten loopt op dit moment onderzoek naar gevaarzetting van de drone in relatie tot het gewicht. Deze onderzoeken worden nauwgezet gevolgd door mijn ministerie, Defensie en de verschillende veiligheidspartners op nationaal niveau. De conclusies uit deze onderzoeken zullen leidend zijn bij een besluit over een volgende aanpassing van de regelgeving.

Ten aanzien van toezicht en handhaving vindt periodiek overleg plaats tussen de ILT, politie en andere toezichthouders. Dit leidt tot operationele afspraken tussen ILT en Politie, waarbij de politie verantwoordelijk is voor het strafrechtelijke toezicht en de ILT voor het bestuurlijke toezicht. Zoals ik u heb toegezegd heeft mijn ministerie overleg gevoerd met het Ministerie van Veiligheid en Justitie over het verzwaren van de strafmaat op overtreding van de luchtverkeersregels door drones. Ook het Openbaar Ministerie en de landelijke politie waren bij dit overleg vertegenwoordigd. Een hogere boetecategorie (dan de thans geldende derde categorie) voor overtredingen door drones zou betekenen dat verschillende regimes worden gecreëerd voor deelnemers met drones en voor overige deelnemers aan het luchtvaartverkeer. Uit het overleg is gebleken dat daar op dit moment geen aanleiding toe bestaat. Tot nu toe is sprake geweest van een beperkt aantal zaken waarin de luchtverkeersregels zijn overtreden, waarbij de geëiste straf ruim onder het geldende maximum lag. Dit betekent dat er binnen de huidige strafmaat ruimte is om, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, een hogere straf te eisen. Bovendien geldt op grond van het Wetboek van Strafrecht een hogere maximumstraf indien een drone het (overige) luchtverkeer in gevaar brengt. Dit kan bestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste 15 jaar of een geldboete van de vijfde categorie (in geval van opzet) en een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of geldboete van de vierde categorie (in geval van schuld). De strafmaat blijft een belangrijk aandachtspunt en ik blijf hierover in voortdurend overleg met voornoemde partijen. Ook in het kader van de handavingsvisie die wordt ontwikkeld, zal dit overleg worden voortgezet.

Tot slot vraagt de motie om het in EU-verband voorschrijven van identificatie en technische veiligheidsmogelijkheden, zoals een «elektronisch hek» rond een vliegveld. Ik ondersteun dit verzoek van harte. EASA heeft in de conceptregelgeving dergelijke technische producteisen opgenomen. De grote dronesfabrikanten hebben deze zogenaamde geofence-systemen al in hun nieuwe modellen ingebouwd. De importeurs in Nederland hebben reeds toegezegd hun modellen van de juiste coördinaten te voorzien.

De motie Van Helvert (Kamerstuk 31 936, nr. 336) over registratie ligt in lijn met mijn brief van 22 april waarin ik u toezegde na te gaan hoe Ierland en Denemarken de al in omloop zijnde drones in een speciaal register opnemen, om te bezien of de ervaringen in deze landen ook voor Nederland bruikbaar zijn. Omdat ook de Verenigde Staten ontwikkelingen op dit vlak hebben doorgemaakt, heb ik ook die ervaringen bij mijn analyse betrokken.

De wens om tot registratie van recreatieve drones over te gaan, is met name ingegeven vanuit het oogpunt van vliegveiligheid en aansprakelijkheid. Op basis van mijn analyse kom ik echter tot de conclusie dat het sec registreren van (reeds in omloop zijnde) recreatieve drones geen wezenlijke bijdrage levert aan het verbeteren van de vliegveiligheid. Registratie biedt weliswaar meer inzicht in de aantallen en soorten in omloop zijnde drones, maar registratie helpt niet bij de handhaving (behoudens ontdekking op heterdaad) zolang een drone niet in de lucht geïdentificeerd en gevolgd kan worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat drones worden uitgerust met een id-chip of id-unit en er een dronevolg-systeem wordt ontwikkeld. Denemarken en de Verenigde Staten

verkennen om die reden bijvoorbeeld ook de mogelijkheden om drones in de lucht te kunnen identificeren door middel van een volgsysteem. Het registreren van recreatieve drones wordt op termijn op EU-niveau geregeld wat blijkt uit het opnemen van een verplichting tot registratie in de EASA-basisverordening. De Commissie is voornemens om dit via producteisen richting de industrie te bewerkstelligen. De Commissie heeft in de «Roadmap for drone operations in the European Union» van eind juni 2016 overwogen om een dronevolgsysteem te ontwikkelen. Gezien de samenstelling en beperkte omvang van de Nederlandse dronesmarkt, zal een dergelijke Nederlandse producteis, vooruitlopend op de regels uit Europa, niet effectief zijn.

Inmiddels zijn ook de resultaten bekend van het onder leiding van EASA uitgevoerde onderzoek naar de effecten van aanvaringen tussen drones en andere luchtvaartuigen. De resultaten geven geen aanleiding om op dit moment over te gaan tot het nemen van andere maatregelen dan die reeds zijn vastgesteld. Het merendeel van de in Nederland in omloop zijnde recreatieve drones valt in de categorie waarvan de effecten bij een botsing met een ander luchtvaartuig door EASA als beperkt worden ingeschat. Wel wordt door de onderzoekers benadrukt dat nader onderzoek nodig is. Het aantal gemelde incidenten met recreatieve drones is in Nederland overigens relatief beperkt.

Gelet op bovenstaande acht ik het niet wenselijk om vooruit te lopen op de Europese ontwikkelingen. Ik blijf mij er voor inzetten om zowel de registratie van recreatieve drones als het ontwikkelen van een dronevolgsysteem op EU niveau zo spoedig mogelijk te realiseren en volg het nadere onderzoek naar de effecten van aanvaringen tussen drones en andere luchtvaartuigen op de voet.

De motie Belhaj (Kamerstuk 31 936, nr. 333) verzoekt om een convenant op te stellen in samenwerking met de NVWA voor het verstrekken van voorlichtingsmateriaal door fabrikanten en detailhandel bij de aanschaf van een drone. Ik ben het zeer eens met de strekking van de motie. Een convenant gaat uit van een afspraak op vrijwillige basis. Ik heb het doel van de motie gerealiseerd zonder een convenant af te sluiten. Alle Nederlandse fabrikanten en importeurs, die door de NVWA in beeld zijn gebracht, zijn eind 2016 verzocht om voorlichtingsmateriaal te verstrekken aan recreanten. Vrijwel alle fabrikanten en importeurs hebben hiermee ingestemd, waardoor nu een aanzienlijk deel van de recreanten bereikt wordt. Daarnaast is de in november 2015 gestarte campagne voor de recreatieve dronevlieger geïntensiveerd in de periode mei-juni 2016, met onder andere een radiocampagne, een outdoorcampagne (bv.abri's, bushokjes) en advertenties zowel in de fysieke media als online. Ook op de site rijksoverheid.nl staat de regelgeving voor dronegebruik op een eenvoudige manier uitgelegd inclusief een kaart waarop te zien is wat de no-fly zones zijn. In aanloop naar de feestdagen eind vorig jaar was een aantal specifieke radiospotjes te horen, waarin onder andere expliciet op deze no-fly zone kaart is gewezen.

Zoals ik u meldde in mijn brief van 29 september jl. is reeds aan de motie Monasch (Kamerstuk 31 936, nr. 337), die de regering vraagt om zich in te zetten om geofencing onderdeel te laten zijn van de Europese productie-eisen van drones, voldaan. De eisen aan technische hulpmiddelen, zoals geofencing, zijn reeds vastgelegd in de concept uitvoeringsregels van de EASA basisverordening zodat de industrie hiervoor technische standaarden kan ontwikkelen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma