

Vergaderjaar 2014–2015

30 806

Onbemande vliegtuigen (UAV)

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2015

1. Inleiding

Bij brief van 2 maart 2015 hebben wij uw Kamer een kabinetsstandpunt over drones gezonden.¹ Dat kabinetsstandpunt vormde een reactie op het WODC-rapport «Het gebruik van drones» en had een agenderend karakter. In de brief kondigden wij aan dat we bij de ontwikkeling van het dronesbeleid een geïntegreerde belangenafweging hanteren, waarin zowel economische en maatschappelijke kansen worden betrokken als luchtvaartveiligheid, veiligheids- en privacybelangen. Wij kondigden voorts een nadere uitwerking van dat kabinetsstandpunt aan. Onderstaand treft u deze nadere uitwerking aan.

Met deze brief reageren wij eveneens op het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 2 juli 2015 om uw Kamer te informeren over de privacy- en veiligheidsaspecten bij de regelgeving over drones die op 1 juli 2015 in werking is getreden.

Drones kunnen worden beschouwd als een «disruptieve innovatie».² Dat betekent dat gebruik van drones kan zorgen voor nieuwe mogelijkheden, maar ook voor nieuwe problemen, die niet allemaal van tevoren kunnen worden voorspeld. Momenteel bevinden we ons middenin de fase waarin voortschrijdende technologie leidt tot steeds meer toepassingen voor drones, terwijl de samenleving er nog niet aan gewend is en de regelgeving daar nog niet op berekend is. Het beleid en de regelgeving omtrent drones is dan ook nog volop in ontwikkeling en is daarmee een goed voorbeeld van een opkomende innovatieve technologie die spanning kan oproepen in bestaande wet- en regelgeving, zoals ook beschreven in de brief «Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en

¹ Kamerstuk 30 806, nr. 28. Zoals ook in die brief is aangegeven, hanteert het kabinet in navolging van het WODC standaard de term «drones».

² WODC, 2015, Het gebruik van drones, p. 43.

regelgeving» die op 20 juli jl. aan uw Kamer is gestuurd.³ In deze brief schetst het kabinet een aantal actuele moderniseringsvraagstukken, waaronder drones, en worden een aantal instrumenten beschreven die kunnen bijdragen aan de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving.

Het kabinet ziet de sector voor ontwikkeling en gebruik van drones als een kansrijke economische sector. Binnen deze sector ziet het voor de rijksoverheid de volgende rollen:

- regelgever die de veiligheid borgt, een internationaal gelijk speelveld biedt en ruimte biedt voor innovatie door heldere, flexibele kaders te stellen voor de ontwikkeling en het gebruik van drones; daarbij worden randvoorwaarden gesteld voor bijvoorbeeld privacybescherming, dataprotectie en veiligheid, zodat de publieke acceptatie van drones groot blijft;
- gebruiker door overheidsdiensten als Defensie, politie en brandweer; gebruik door de overheid zal worden bepaald door de effectiviteit voor de primaire taak, waarbij een stapsgewijze aanpak zal worden gevolgd om een veilige inzet voor deze taak verder te ontwikkelen.
- het stimuleren van de sector door als «launching customer» op te treden voor taken als inspectie van infrastructuur; hierdoor worden kansen voor het bedrijfsleven gecreëerd en kunnen bedrijven hun producten en diensten ontwikkelen zodat zij de mogelijkheid hebben om op de Europese markt succesvol te zijn.

Zoals hierna wordt aangegeven, heeft de rijksoverheid voor een aantal onderwerpen verkenningen geïnitieerd om inzicht te krijgen in welke ontwikkelingen kansrijk zijn. Hiermee wordt inzicht verkregen in welke aanpassing in regelgeving gewenst dan wel urgent is en op welke onderdelen de «spin off» van de rol als «launching customer» potentieel het grootst is. Tevens bieden de verkenningen inzichten die private partijen kunnen benutten voor het ontwikkelen van hun businessplannen. Op deze wijze wil de overheid de ontwikkeling van deze nieuwe kansrijke sector stimuleren.

2. Europese en internationale context

Bij de ontwikkeling van de regelgeving voor drones is de Europese context van groot belang. De bevoegdheid om regels vast te stellen voor drones onder de 150 kg ligt op dit moment nog bij de individuele Europese lidstaten.

De Europese Commissie stuurt aan op harmonisatie van nationale regelgeving voor het gebruik van drones in de lidstaten. Tijdens een high level EU-bijeenkomst over drones in Riga in maart 2015 is het belang van adequate regelgeving voor het ontwikkelen van een gezamenlijke Europese dronesmarkt bevestigd.⁴ Voor het ontwikkelen van een gezamenlijke Europese markt is, naast het vertrouwen van de burgers, ook regelgeving nodig die voor veilige integratie van drones in het Europese luchtruim zorgt, gecombineerd met een acceptabele regeldruk voor de bedrijven in deze markt. Op 31 juli 2015 heeft het European Aviation Safety Agency (EASA) op verzoek van de Europese Commissie een document ter consultatie uitgebracht over een regelgevingskader voor drones.⁵ EASA stelt daarin voor om alle drones op EU-niveau te reguleren; de grens van 150 kg verdwijnt. Dit leidt tot Europese harmonisatie van dronesregelgeving. De consultatietermijn van dat document

³ Kamerstuk 33 009, nr. 10.

⁴ Riga Declaration on remotely piloted aircraft (drones) «Framing the future of aviation» – Riga – 6 March 2015

⁵ Zie website: <http://easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendment>.

loopt tot 25 september 2015. Feitelijke inwerkingtreding inclusief de detailuitwerking in EASA-regels is naar verwachting in 2018. Tot die tijd geldt in de EU nationale wetgeving voor drones onder 150 kg.

Het kabinet steunt deze strategie van de Europese Commissie om tot harmonisatie van veiligheidseisen en een gezamenlijke Europese markt voor dronesoperaties te komen.

3. Huidige regelgeving voor drones in Nederland

Op 1 juli 2015 is nieuwe Nederlandse regelgeving voor het beroepsmatig gebruik van drones in werking getreden, evenals gewijzigde regels voor recreatief gebruik (Regeling modelvliegen). Zoals op 24 juni 2015 aan uw Kamer is medegedeeld, was het niet mogelijk de invoering van deze regelgeving op te schorten.⁶ Wel is in lijn met de wens van uw Kamer aangegeven dat er geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet in de verdere aanpassing van de regelgeving. De nieuwe regelgeving van 1 juli 2015 voor beroepsmatig gebruik bestaat uit een AMvB waarin een viertal luchtvaartbesluiten is aangepast en een bijbehorende ministeriële regeling waarin de inhoudelijke eisen voor het verkrijgen van het benodigde brevet voor de piloot, het bewijs van luchtwaardigheid voor de drone en het certificaat voor de operator worden vastgelegd. Tevens is in de ministeriële regeling vastgelegd hoe een bedrijf een erkenning kan krijgen om technische keuringen uit te voeren of om erkend te worden als opleidingsinstelling voor piloten van drones.

Op grond van deze regelgeving is het mogelijk om beroepsmatig met drones te vliegen indien men beschikt over genoemde documenten. Vanwege de veiligheid zijn er in deze fase diverse beperkingen aangebracht. Tegelijkertijd is er ook ruimte om onder voorwaarden ontheffingen te kunnen verlenen aan operators. Denk hierbij in eerste instantie aan het opereren van politie en hulpdiensten boven gebouwen, haven- en industriegebieden, boven mensenmenigten en buiten de daglichtperiode tijdens calamiteiten. Hierbij worden uiteraard de bijhorende veiligheidsvereisten en opleidingseisen in acht genomen.

Recreatief gebruik van drones valt op dit moment onder de Regeling modelvliegen. Voor recreatieve drones gelden momenteel de volgende eisen:

- niet hoger vliegen dan 120 meter boven de grond of het water⁷;
- niet boven mensenmenigten of aaneengesloten bebouwing vliegen;
- niet in het donker vliegen;
- niet binnen het plaatselijke verkeersleidingsgebied van een gecontroleerde civiele of militaire luchthaven vliegen;
- niet binnen een straal van 3 kilometer rondom een ongecontroleerde luchthaven vliegen;
- altijd in het zicht van de vlieger zijn;
- altijd voorrang geven aan vliegtuigen, helikopters, zweefstoellen, luchtschepen en al het andere luchtverkeer.

4. Richting voor de toekomstige regelgeving voor drones

De huidige regelgeving omtrent drones moet worden gezien als een eerste stap in de verdere ontwikkeling van dronesregelgeving. Uitgangspunt is dat de veiligheid moet worden geborgd. Daarbij is het

⁶ Kamerstuk 30 806 nr. 30.

⁷ Voor modelvliegtuigen die vliegen bij een vereniging die is aangesloten bij de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart of de Federatie Limburgse Radio Controle Vliegers geldt een maximumhoogte van 300 meter boven hun modelvliegerterreinen.

voorzorgprincipe leidend: pas als kan worden aangetoond dat operaties boven mensen, over grotere afstanden en boven grotere hoogten of in de nacht veilig kunnen worden uitgevoerd, kunnen deze worden toegestaan. Daarbij is de uitdaging te komen tot tijdige verruiming van de regels, ruimte te bieden aan de Nederlandse dronesmarkt, rekening te houden met Europese en internationale ontwikkelingen, ervaring op te doen om op grond daarvan de internationale regelgeving goed te kunnen beïnvloeden en gehoor te geven aan de wens tot duidelijkheid van regels voor sectoren, gebruikers en handhavers.

Het doel is om de regelgeving voor drones in de komende tijd zodanig aan te passen dat onnodige lasten voor beroepsmatig gebruik worden vermeden en de veiligheid bij recreatief gebruik wordt geborgd. Daarnaast zal de regelgeving in lijn worden gebracht met de Europese aanpak zodat de Nederlandse industrie onbelemmerd over kan gaan als over een aantal jaren Europese regels in werking treden.

Bij de vormgeving van het dronesbeleid betreft het kabinet de inbreng van stakeholders teneinde de praktische uitvoerbaarheid van het beleid en daarmee het draagvlak daarvoor te bevorderen.

Beleidsvoornemen mini-drones

Op 30 april 2015 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een beleidsvoornemen over drones-regelgeving ter consultatie gepubliceerd.⁸ In het beleidsvoornemen werden drie categorieën van op afstand bestuurde luchtvaartuigen voorgesteld:

- mini-drones tot 4 kg waarvoor de piloot geen brevet nodig heeft en de drone niet behoeft te worden gekeurd maar het gebruik ten behoeve van de veiligheid wordt beperkt in hoogte en afstand tot de piloot;
- lichte drones van 4 tot 150 kg waarbij een gebruiker een brevet moet hebben, de drone moet zijn gekeurd en de operatie in een goed te keuren handboek moet zijn beschreven;
- modelvliegtuigen tot 150 kg die op afgebakende modelvliegterreinen mogen vliegen.

In het voorstel zou dit uiteindelijk tot een situatie leiden in de regelgeving waarin modelvliegen met drones alleen nog in verenigingsverband en boven modelvliegterreinen is toegestaan. Elk ander gebruik van drones, of het nu recreatief of beroepsmatig is, zal gelijk worden behandeld in de regelgeving.

Bij deze voorstellen is rekening gehouden met de informatie van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) en de afdeling Luchtvaart van de Landelijke Eenheid van de politie, zoals op 23 juni 2015 gepubliceerd over incidenten met drones in 2012–2014⁹, waarin naar voren komt dat het overgrote deel van de incidenten met drones wordt veroorzaakt door recreanten die niet in verenigingsverband vliegen.

Het Nederlandse beleidsvoornemen van 30 april 2015 en de EASA-voorstellen geven voorsnog geen ruimte om boven mensenmenigten of aaneengesloten bebouwing te vliegen. Ook operaties buiten zichtbereik van de piloot (BVLOS-operaties¹⁰), ook in die delen van het luchtruim waar geen andere luchtvaart plaatsvindt en operaties tussen de gewone bemande luchtvaart zullen voorlopig niet worden toegestaan. Om

⁸ Kamerstuk 30 806, nr. 29.

⁹ http://www.ilent.nl/Images/Infoblad%20Drones_tcm334-366571.pdf.

¹⁰ Beyond Visual Line of Sight.

dat te accepteren moet eerst meer ervaring worden opgedaan en moeten technieken bewezen veilig genoeg zijn.

Op het beleidsvoornemen zijn vele reacties uit de sector gekomen. Meerdere partijen stellen de gekozen gewichtsgrenzen en de daarbij behorende eisen ter discussie. Met de recreatieve vliegers, de beroepsmatige vliegers en de bemande luchtvaartsector vindt breed overleg plaats over de operationele condities van de categorie van mini-drones. Vertegenwoordigers van de bemande luchtvaart (Aircraft Owners & Pilots Association (AOPA), ANWB Medical Air Assistance, Koninklijke Nederlandse Luchtvaartmaatschappij (KLM), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV)) hebben aangegeven zich ernstige zorgen te maken over de toenemende aantallen drones op lage hoogte. In internationaal verband pleiten de European Regions Airline Association (ERA) en de Europese pilotenorganisatie ECA voor gedegen regelgeving.

De resultaten van de nationale consultatie over het beleidsvoornemen van 30 april 2015 voor de volgende fase van de regelgeving en het EASA-voorstel van 31 juli 2015 leiden er toe dat nadere besluitvorming op een zevental punten noodzakelijk zal zijn.

1. *Aanpassen gewichtslimiet*

De limiet van 4 kg die in het beleidsvoornemen is voorgesteld, wordt door diverse partijen als te hoog gezien voor een categorie waar verder geen enkele eisen aan de drone of de piloot worden gesteld. De introductie door EASA van een subcategorie onder de 1 kg en de subcategorie onder de 4 kg, elk met een aantal eisen aan piloot en toestel, sluit aan bij de opmerkingen vanuit de dronessector en de bemande luchtvaart.

2. *Afstandscriteria*

De in het beleidsvoornemen voorgestelde maximale hoogte en afstand (50 meter respectievelijk 100 meter) wordt door de dronessector als zeer beperkend gezien, terwijl de bemande luchtvaart er op wijst dat er dan nog steeds sprake is van een aanzienlijk risico als het gaat om drones zwaarder dan 500 gram. De voorstellen van EASA sluiten aan bij de aanpassingen op het beleidsvoornemen die sinds 30 april 2015 zijn besproken: er dienen eisen te komen voor het toestel en voor de kennis van de piloot en er moet meer differentiatie in toegestane hoogte en gewicht zijn. Met de dronessector en de bemande luchtvaart zal worden bezien of hiermee afdoende aan de zorgen tegemoet wordt gekomen.

3. *Identificatie van de eigenaar*

Uit de inspraak blijkt dat er onder andere bij handhavers een grote behoefte bestaat om de eigenaar van een drone te kunnen achterhalen. Om de eisen hiervoor nader te formuleren zal met diverse partijen, waaronder de verzekeringsbranche, overleg worden gevoerd, zodat de technische eisen kunnen worden geformuleerd. Daarbij zal worden betrokken dat een sluitend identificatiesysteem niet tot zeer hoge administratieve lasten mag leiden.

4. *Training van de piloot*

Bij de discussie over de gewichtsgrens is als belangrijkste bezwaar genoemd dat een dronevlieger die geen enkele training heeft gehad zonder enige kennis van zaken aan het luchtverkeer kan deelnemen. Alle partijen hebben aangegeven dat basiskennis van de luchtvaart van essentieel belang is voor piloten van wat zwaardere drones. De competentie-eisen voor deze training worden momenteel met de sector nader uitgewerkt. Het EASA-voorstel wil pas eisen stellen aan piloten die boven de 50 meter willen vliegen. Traumahelikopters kunnen echter overal lager vliegen dan dit niveau. Een drone met een gewicht van meer dan 1 kilo kan dan een serieus risico vormen;

daarom is het essentieel dat *alle* piloten met een zwaardere drone op de hoogte zijn van die risico's.

5. *Technische eisen en randvoorwaarden*

De voorstellen van de EASA om geofencing en/of andere technische beperkingen verplicht te stellen bieden een oplossing voor de zorg van de sector en de politie ten aanzien van (het handhaven van) de afstandscriteria. Tevens moet worden bezien welke andere technische eisen aan en randvoorwaarden voor drones moeten worden gesteld voor een veilig gebruik van drones, waaronder technische eisen aan de cybersecurity van (de besturing van) drones, of voor het voorkomen van intentioneel misbruik van drones.

6. *Melden van de vlucht via Notice to Airmen (NOTAM) en bij de burgemeester*

Veel dronevliegers, waaronder journalisten, zien het ruim vooraf moeten melden van hun vluchten als een groot operationeel obstakel. Tevens wordt de vraag opgeworpen wie nog daadwerkelijk kennis zal nemen van de informatie als het te zijner tijd om duizenden vluchten per dag kan gaan. Tegelijkertijd vindt de bemande luchtvaart het essentieel voor hun veiligheid dat zij, voorafgaand aan hun vluchten, op de hoogte zijn van vluchten met drones die zij op hun route kunnen tegenkomen. Het is noodzakelijk dat er een alternatief komt voor de huidige verplichtingen van NOTAM en melden bij de burgemeester dat wel recht doet aan de zorgen van de bemande luchtvaart. Met alle betrokken partijen wordt overleg gevoerd om tot een bruikbaar alternatief te komen. Dit vraagstuk zal ook bij EASA worden aangekaart, aangezien de huidige voorstellen daar onvoldoende aandacht aan besteden. Specifiek met betrekking tot brandweer en politie wordt verderop in deze brief aangegeven welke aanpak wordt gehanteerd, zodat inzet van drones in crisissituaties mogelijk is.

7. *Afbakenen van de groep modelvliegers*

De inzet van Nederland, zoals verwoord in het beleidsvoornemen, is dat modelvliegers zoveel mogelijk hun hobby op de oude voet kunnen voortzetten. Ook in het EASA-voorstel wordt onderkend dat modelvliegen al decennia op een veilige manier wordt beoefend. In het beleidsvoornemen van 30 april 2015 worden modelvliegers beperkt tot vliegen bij een modelvliegclub en boven een modelvliegveld. Met name uit de reacties bij de internetconsultatie blijkt dat deze restricties te beperkend zijn voor de modelvliegsector. Tevens bestaan er aarzelingen ten aanzien van de systematiek waarmee terreinen zouden moeten worden aangewezen. Met deze sector wordt nader uitgewerkt wat een acceptabele aanpak van deze groep is. Dit zal vervolgens ook in EASA-verband worden ingebracht.

Planning voor het vervolg

Het overleg met de stakeholders vanuit de drones en bemande luchtvaart zal worden gecontinueerd. In het beleidsvoornemen van 30 april 2015 werd als beoogde ingangsdatum van een aantal aanpassingen 1 oktober 2015 genoemd. Gezien de toezegging aan uw Kamer dat geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet, is deze datum niet meer haalbaar. De timing van de volgende stappen in de regelgeving is afhankelijk van de inbreng van uw Kamer en de definitieve voorstellen van EASA.

5. Naleving

Mede om het aantal incidenten terug te dringen is de naleving van de regels een aandachtspunt. Dit vergt dat de regels eenvoudig kunnen worden gehandhaafd en dat gebruikers op de hoogte zijn van de regels.

Handhaving

De huidige situatie op het punt van de handhaving is vrij complex doordat verschillende regimes bestaan voor respectievelijk het beroepsmatig en het recreatief gebruik. De politie registreert centraal meldingen over onbemande luchtvaartuigen, beoordeelt deze en treedt zo nodig repressief op tegen overtreders op basis van de luchtvaartwetgeving of regelgeving met betrekking tot drones die in APV's is opgenomen. Aanpassing van de regelgeving over drones moet er toe bijdragen dat deze beter handhaafbaar is door politie en justitie, alsmede inspectie-diensten. Het kabinet zet in op regelgeving die eenduidig, helder en goed toepasbaar is voor alle gevallen waarin drones kunnen worden ingezet. De op te leggen sancties moeten in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde overtreding.

Communicatie

Met partijen uit de sector wordt een brede communicatiestrategie ontwikkeld om een ieder die met drones vliegt te informeren over de luchtvaartregels en de risico's van het vliegen met drones. Het streven is om deze strategie in het najaar van 2015 gereed te hebben. Deze strategie zal gericht zijn op drie te onderscheiden dronegebruikers: de beroepsoperator, de recreatieve vlieger en de modelvlieger. Uit gesprekken met diverse partijen is gebleken dat er een behoefte is aan deze informatie, omdat een behoorlijk deel van de incidenten in het afgelopen jaar aan onbekendheid met de regels te wijten is. Als eerste stap hierin is op 30 april 2015 informatie over de regels voor de recreatieve en de beroepsmatige gebruiker beschikbaar gekomen op www.rijksoverheid.nl. Deze site is per 1 juli 2015 geactualiseerd met informatie over de nieuwe regelgeving.

6. Benutten van kansen voor gebruik van drones

Zoals in het kabinetsstandpunt van 2 maart 2015 reeds is aangegeven, ziet het kabinet naast het economische potentieel vele nuttige toepassingsmogelijkheden van drones voor bijvoorbeeld politie en hulpdiensten, maar ook voor commercieel gebruik, zoals de inzet voor het agro- en natuurdomein, media en journalistiek, private beveiliging, inspectie van infrastructuur/installaties en logistieke dienstverlening.

Gebruik van drones door de politie

Binnen de Nationale Politie is in 2014 een projectorganisatie van start gegaan in het kader van drones voor politiedoeleinden. De politie beschikt op dit moment over een aantal trainingstoestellen waarmee trainingen worden verricht en waarmee mogelijke inzetscenario's kunnen worden getest. Dit testen geschiedt met toestellen die door politiemedewerkers, op een aantal daartoe aangewezen locaties, zullen worden bediend. Sinds begin augustus 2015 hebben dertien medewerkers de basisopleiding voor het beroepsmatig besturen van drones met goed gevolg afgerond. Deze zomer is de politie begonnen met het feitelijk testen van inzetscenario's van drones. In het huidige stadium wordt voor de uitvoering van de politietaak in elk geval gedacht aan mogelijke structurele toepassing voor:

- openbare ordehandhaving, bijvoorbeeld «crowd management» bij evenementen;
- het bekijken van een «plaats delict» of een plaats waar sporen van een misdrijf kunnen zijn achtergelaten;
- zoeken naar vermiste personen;
- vastlegging van een plaats waar een ongeval is gebeurd;
- voorbereiding en uitvoering van persoons- en objectbeveiliging;

- tegenmaatregelen, ter voorkoming of bestrijding van misbruik van drones.

Voor de toekomstige inzet van drones door de politie heeft het kabinet een aantal uitgangspunten geformuleerd. Zo moet het gebruik van drones effectief en efficiënt zijn voor de uitvoering van de politietaak; er moet derhalve gebleken (beproefde) meerwaarde voor de taakuitvoering zijn. Voorts moet het gebruik van drones transparant, controleerbaar en verantwoord zijn (met gecertificeerde vliegers en gecertificeerde toestellen binnen de eigen politiegelederen). Vanzelfsprekend moet het gebruik van drones ook passen binnen de geldende wettelijke kaders rondom taakuitvoering, veiligheid en privacy(bescherming). Tenslotte wil de politie zoveel mogelijk optrekken met Defensie en brandweer, in kennisontwikkeling en in het gebruik van drones.

Daadwerkelijk operationeel gebruik van drones voor de politietaak vindt op dit moment plaats in die gevallen waarin dat nodig is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het betreft een inzet op ad hoc-basis in het kader van de bestrijding van high impact crimes, zoals woninginbraken en overvallen op «hot spots» in bepaalde wijken, bijvoorbeeld bij inbraakgolven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van Defensiematerieel, volgens de procedure zoals die hieronder wordt beschreven. Momenteel worden de trainingstoestellen van de politie niet operationeel ingezet door de politie.

Civiele inzet van drones van Defensie

Het Ministerie van Defensie gebruikt sinds 1999 drones. Op dit moment beschikt Defensie over het type Raven en Scan Eagle. Deze kunnen in het kader van bijstand worden ingezet onder gezag van civiele autoriteiten.

De civiele inzet van drones van Defensie boven Nederland geschiedt op verzoek en onder gezag van civiele autoriteiten, gebaseerd op de bijstandsregeling uit de Politiewet 2012 of de Wet veiligheidsregio's. Bij elke bijstandsaanvraag worden door het bevoegd gezag de proportionaliteit en subsidiariteit bezien. Het verzamelde beeldmateriaal wordt na de inzet door Defensie overgedragen aan het bevoegd gezag en alle bij Defensie aanwezige kopieën worden vernietigd, tenzij er door het gezag expliciet toestemming is verleend om de beelden (bijvoorbeeld voor opleidingsdoeleinden) te gebruiken.

De controle op naleving van de eisen die worden gesteld aan militaire vliegtuigen, waaronder drones, is belegd bij de Militaire Luchtvaart Autoriteit. Evenals voor civiele vliegtuigen gelden voor militaire toestellen strikte eisen op het vlak van luchtwaardigheid en worden eisen gesteld aan opleiding en training van het betrokken personeel. Voor het uitvoeren van nationale operaties dienen de operators een aparte kwalificatie te hebben, die wordt verkregen door het opbouwen van ervaring en het volgen van een aanvullend trainingsprogramma.

De uitgaven die samenhangen met het verlenen van de militaire bijstand worden verrekend op grond van het Convenant inzake de Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK). Hiervoor hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten structureel een bedrag ter beschikking gesteld aan het Ministerie van Defensie.

Gebruik van drones door de brandweer

Brandweer Nederland heeft begin 2014 op verzoek van het Veiligheidsberaad twee pilotregio's aangewezen die elk over een drone beschikken. Het betreft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de veiligheidsregio Twente. Een operationele inzet van deze drones is nog niet aan de orde, omdat nog niet aantoonbaar aan alle veiligheidseisen om beroepsmatig met een drone te mogen vliegen wordt voldaan.

De brandweer van de veiligheidsregio Twente zal naar verwachting als eerste pilotregio binnen afzienbare termijn aan de noodzakelijke veiligheidseisen voldoen. Als aan de gestelde veiligheidseisen wordt voldaan is een operationele inzet van de drone op basis van de behoeftestelling van de brandweer overigens mogelijk zodra op basis van de Wet luchtvaart een ontheffing wordt verleend voor het vliegen boven een afgezette plaats incident.

Bij een operationele inzet van drones door de brandweer is uitgangspunt dat deze effectief en efficiënt moet zijn voor de uitvoering van de brandweertaak. De veiligheid van eigen personeel, andere hulpverleners en eventuele omstanders staat bij Brandweer Nederland voorop. Om dit uitgangspunt alsmede een uniforme wijze van gebruik en inzet van drones door de brandweer te borgen is door Brandweer Nederland, op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie, een landelijke beleidslijn opgesteld.

Bij de ontwikkeling van kennis over en ervaring met het (operationele) gebruik van de brandweerdrones wordt zoveel mogelijk opgetrokken met politie en Defensie om de beschikbare expertise te delen.

Ruimte voor inzet van drones door politie en brandweer

Zoals in de kabinetsreactie op het WODC-rapport aangegeven faciliteert de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de inzet van politie en brandweer voor het vliegen boven mensen, gebouwen, spoorlijnen en wegen op basis van door de politie en brandweer geformuleerde behoeften. De politie, brandweer en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu streven gezamenlijk een gefaseerde introductie na. Om maatschappelijk draagvlak te behouden voor de inzet dient de overheid enerzijds een voorbeeldfunctie te vervullen waar het gaat om veiligheid; anderzijds zijn er maatschappelijke belangen aanwezig die rechtvaardigen dat er voldoende ruimte is voor gebruik van drones door hulpverleningsdiensten.

Er worden drie fases onderscheiden voor het faciliteren van de inzet:

- anticiperen op de gewenste toekomstige situatie, bijvoorbeeld door ad hoc ontheffingen te verlenen (al dan niet binnen pilots die ruimte bieden voor experimenten);
- opstellen van landelijk toepasbare beleidsregels voor ontheffingen, bijvoorbeeld op basis van opgedane ervaring; de landelijke kaders voor ontheffing aan politie en brandweer zijn voorzien in de eerste helft van 2016;
- aanpassing van wet- en regelgeving zodat er geen ontheffingen meer nodig zijn.

Met deze systematiek wordt een aantal praktische problemen opgelost. Door de ad hoc-aanpak kan bijvoorbeeld in het kader van de al lopende pilot van de brandweer in de veiligheidsregio Twente een ontheffing worden verleend waardoor binnen afzienbare termijn de eerste operati-

onele vluchten worden uitgevoerd. Tevens wordt de projectmatige aanpak van de politie met deze aanpak gefaciliteerd.

De genoemde gefaseerde aanpak moet oplossingen bieden voor een aantal bestaande problemen. De huidige regelgeving laat geplande c.q. voorziene operaties tijdens daglicht en op veilige afstand van mensen, gebouwen, spoorlijnen en wegen toe. De inzet door politie en brandweer boven gebouwen, mensenmenigten en in het donker wordt op aanvraag mogelijk gemaakt middels een ontheffing of vrijstelling met daaraan verbonden voorwaarden ten behoeve van de veiligheid. Conform bovenstaande systematiek zal de regelgeving vervolgens worden aangepast ten einde deze operaties niet langer meer afhankelijk te laten zijn van ontheffingsmogelijkheden.

Op aanvraag van de politie of brandweer zal de nog benodigde ontheffing of vrijstelling van de luchtverkeersregels, breveteisen en dergelijke worden verleend. Bij de afgifte van de ontheffing of vrijstelling zullen eisen aan de drone of piloot worden verbonden, bijvoorbeeld ten aanzien van de te voeren verlichting in het donker. Er zullen eisen gesteld worden aan de betrouwbaarheid en maximaal gewicht van de drone, aan communicatie en aan de ervaring van de piloot.

Tot slot valt nog te wijzen op de meldplicht uit artikel 10, vierde lid, van de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen, die inhoudt dat een organisatie die met een drone wil vliegen dit tenminste 24 uur van tevoren moet melden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en aan de burgemeester van de gemeente waar zal worden gevlogen. Deze meldplicht geldt in het licht van artikel 4.7 van de Wet luchtvaart niet voor de politie, maar wel voor de brandweer. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is evenwel voornemens om de brandweer vóór het eind van dit jaar uit te zonderen van deze meldplicht. Daarbij zal zo nodig worden afgeweken van de vaste verandermomenten.

De NOTAM, die acute inzet door brandweer in noodsituaties bemoeilijkt, is vastgelegd in de ministeriële regeling. In een aanpassing van de ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat voor de brandweer ook alternatieve methoden kunnen worden gehanteerd die op adequate wijze het risico voor de bemande luchtvaart mitigeren.

Gebruik van drones voor bewaken en beveiligen (commercieel)

Drones kunnen potentieel worden ingezet als hulpmiddel bij het bewaken en beveiligen van bedrijventerreinen en industrieterreinen. Momenteel vinden gesprekken plaats om te verkennen wat op dit deelgebied mogelijk is en wie de relevante spelers zijn. Daarbij worden de mogelijkheden en belemmeringen tot inzet van drones voor bewaken en beveiligen verkend, onder meer met vertegenwoordigers van de beveiligingsbranche.

Gedachten van de branche gaan uit naar bewaking/beveiliging van grote – nagenoeg – onbewoonde gebieden zoals een afgelegen havengebied, met name in de avond- en nachtelijke uren. Deze functie is ook interessant voor bedrijventerreinen en andere gebieden die meer in de bebouwde omgeving zijn, maar waar 's avonds en in de nacht weinig of geen mensen zijn. De branche ziet drones als een aanvullend instrument om met enige regelmaat het terrein te overzien en verdachte bewegingen vroegtijdig te signaleren. De huidige regelgeving laat dit echter nog niet toe. De branche wil graag experimenteren met mogelijkheden die bijvoorbeeld een regel als «line of sight» op een innovatieve manier kan invullen waardoor het doel (borging van veilig vliegen van de drone) evenzeer kan worden geborgd; de branche wil graag in samenwerking met betrokken departementen een pilot-omgeving afspreken, waarin de

mogelijkheden verder kunnen worden beproefd. Ook ziet de branche mogelijkheden voor de inzet van drones bij evenementen, waarbij een gebied kan worden gemonitord en informatie kan worden gedeeld met bijvoorbeeld hulpdiensten. Voor een mogelijke commerciële inzet zullen zowel de kosten als de duur van inzet een rol spelen.

Om bij de beveiliging en bewaking van terreinen drones te kunnen inzetten zal aan de bestaande regelgeving moeten worden voldaan. Dat betekent dat het bedrijf een bedrijfs erkenning nodig heeft (een zogeheten RPAS Operator Certificate (ROC)), de piloot een brevet nodig heeft en dat de drone goedgekeurd moet zijn. Nadere afspraken over concrete invulling van een pilot om de mogelijkheden en risico's van vluchten boven een nader te bepalen onbewoond industrieterrein te verkennen kunnen vervolgens worden gemaakt in overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en een gemeente waar een dergelijke pilot kan plaatsvinden. Daarbij zijn factoren die in hun algemeenheid voor de inzet van drones relevant zijn, ook voor dit deelgebied relevant, zoals bescherming van de persoonlijke levenssfeer, verkeersveiligheid en de gebieden waar thans of in de toekomst vluchten met drones mogelijk zijn.

Gebruik van drones in agro- en natuurdomein

In juni 2015 is een verkenning naar de inzetbaarheid van drones in verschillende agrosectoren en natuur van start gegaan. Alterra voert deze verkenning uit en zal eind 2015 het onderzoek afronden. De verkenning zal antwoord geven o.a. op de volgende vragen:

- Wat zijn de drijfveren van de inzet van drones in beide domeinen?
- Welke toepassingen zijn er reeds op de Nederlandse markt?
- Welke resultaten zijn daar reeds van te zien?
- Wat is de rol van de overheid tot nu toe geweest bij deze ontwikkeling?
- Welke belemmeringen zijn er bij de toepassing van drones op deze domeinen?
- Welke onbedoelde maatschappelijke effecten of ethische aspecten spelen nu reeds bij de toepassing of gaan spelen?

Op grond van de verkenning zal het Ministerie van Economische Zaken, samen met andere partijen, nader bezien wie welke concrete acties moet ondernemen en welke (financiële) ruimte daarvoor is. De voorstellen voor die acties die uit de verkenning komen zullen aan de ene kant gaan over de kansen, maar ook over de maatschappelijke inbedding van het al of niet verder toepassen van drones in het agro- en natuurdomein.

Gebruik van drones voor inspecties van infrastructuur

De verwachting is dat drones uitvoerig kunnen gaan worden ingezet voor het uitvoeren van inspecties vanuit de lucht, zeker wanneer het mogelijk wordt om met drones buiten zicht van de piloot te gaan vliegen. Een belangrijke groep van voorziene inspecties is de inspectie van infrastructuur, zowel door een publiek orgaan als Rijkswaterstaat of de waterschappen als door private partijen als ProRail, energiebedrijven en commerciële dienstverleners. Enkele voorbeelden van dergelijke inspecties zijn: onderhoud windmolens, dijken, bruggen, hoogspanningsmasten, bovenleidingen, grote (petrochemische) installaties, milieuhandhaving op zee, etc. Zodra de interesse voor dergelijke inspecties ontstaat bij deze partijen, zullen de specifieke sensoren die nodig zijn voor de diverse inspecties worden ontwikkeld door diverse private partijen. Deze sensoren kunnen vervolgens in de gehele Europese of wereldwijde markt worden uitgezet. Rijkswaterstaat is onlangs gestart met een aantal pilots om de efficiëntie van de inzet van drones in kaart te brengen. De drones

zijn deze zomer ingezet voor het verkeersmanagement bij Concert at Sea. Rijkswaterstaat is voornemens nog meer pilots uit te voeren.

Om deze verkenning naar het gebruik van drones voor inspecties van infrastructuur nader invulling te geven is het kabinet bezig om met de diverse partijen, zoals de publieke organen Rijkswaterstaat, kustwacht en waterschappen en de private partijen zoals ProRail, diverse energieleveranciers zoals TenneT en de NAM een overleg op te zetten om deze verkenning nader uit te voeren. Het doel van de verkenning is om het marktpotentieel voor dit soort inspecties te achterhalen en de behoefte bij de diverse partijen te inventariseren, zowel aan een dergelijke dienst alsook welke sensoren er specifiek nodig zijn om de inspecties efficiënt te kunnen uitvoeren. Op deze manier zal een beeld ontstaan voor dronebouwers, sensorontwikkelaars en dienstenverleners wat de exacte behoefte van dit segment van de markt is. Het streven is om de verkenning voor het derde kwartaal van 2016 te hebben afgerond.

Gebruik van drones voor onderzoek

Drones bieden kansen op het gebied van onderzoek, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, cartografie, milieu, weer en klimaat. Het kabinet, met name de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, zullen met universiteiten en onderzoekscentra verkennen welke technologieën en toepassingsmogelijkheden er zijn op korte en middellange termijn. Ook aan het bedrijfsleven wordt de ruimte geboden om aan te geven hoe drones zouden kunnen worden ingezet voor research en development. Het doel is om begin 2016 een overzicht te hebben van de meest veelbelovende toepassingen van drones op onderzoeksgebied. Het overzicht zal door de rijksoverheid worden benut om te bezien waar ze als «launching customer» kan bijdragen aan de daadwerkelijke ontwikkeling van potenties.

Onderzoekscentra en bedrijfsleven worden uitgenodigd om aan te geven welke kansen en belemmeringen zij zien in de Europese onderzoeksplannen, zodat die effectief kunnen worden benut en waar nodig en mogelijk bijgestuurd.

Gebruik van drones voor media en journalistiek

In de afgelopen periode heeft diverse malen overleg plaatsgevonden over de wensen en knelpunten met betrekking tot inzetbaarheid van drones ten behoeve van media en journalistiek, door middel van consultatie van relevante stakeholders, zoals de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), film- en televisieproducenten en omroepen. Drones worden al met enige regelmaat ingezet voor opnames van film, documentaires, reportages, televisieprogramma's, evenementen etc. Vanuit de journalistiek bestaat de wens om drones op eenvoudige en flexibele wijze te kunnen inzetten voor journalistieke doeleinden (film en foto). Naar verwachting zal dit overleg met stakeholders in het najaar worden afgerond.

De NVJ heeft de Staat gedagvaard vanwege de bestaande verschillen in regelgeving tussen recreanten en professionals (in casu: journalisten) waar het gaat om het gebruik van drones. Deze zaak is op 3 juni 2015 aangebracht bij de Rechtbank Den Haag.

Met het op 30 april 2015 gepubliceerde beleidsvoornemen wordt voorgesteld om het onderscheid tussen beroepsmatig en recreatief gebruik van drones op te heffen. Zoals hiervoor aangegeven, is daarbij de uitdaging te komen tot verantwoorde verruiming van de regels. Het

kabinet erkent uiteraard het grondrecht van vrije meningsuiting en daaraan gekoppeld het recht op vrije nieuwsgaring. Het is, zoals in het kabinetsstandpunt van 2 maart 2015 verwoord, zaak om verruiming van gebruiksmogelijkheden voor drones hand in hand te laten gaan met belangrijke aspecten als veiligheid en bescherming van privacy. Dat luistert extra nauw wanneer het gaat om inzet van drones boven bebouwde omgeving of boven mensenmenigten, waarvan bij journalistiek gebruik al snel sprake zal zijn.

7. Oefen-/testgebieden

De verwachte groei van het gebruik van drones gaat gepaard met een toenemende behoefte aan testmogelijkheden en oefenlocaties. Nederland heeft een aantal drone-ontwikkelaars, -fabrikanten en -onderzoeksinstituten. Om de Nederlandse economie op dit gebied te faciliteren en innovatie te stimuleren zal de hele sector in voldoende mate veilig moeten kunnen testen.

Op dit moment zijn er onvoldoende testlocaties in Nederland. De regelgeving voor op afstand bestuurd vliegtuigen is gericht op het mogelijk maken van veilige operaties. Fabrikanten en onderzoeksinstituten die met nog niet goedgekeurde systemen willen vliegen om deze uit te testen, zijn hierdoor nog niet goed voorzien van adequate regelgeving maar zijn afhankelijk van ontheffingen. Hierdoor kiest een aantal bouwers momenteel voor het buitenland om te kunnen testen. Dit is voor met name kleine bedrijven een grote kostenpost.

Bouwers van drones en onderzoekers van universiteiten en kenniscentra hebben aangegeven dat er een dringende behoefte aan ruimte is om op veilige wijze testen met niet gekeurde drones uit te voeren. Ook voor de per 1 juli 2015 vereiste praktijkopleidingen en het praktijkexamen voor dronevliegers zou het goed zijn als er speciale locaties zijn waarop deze kunnen plaatsvinden.

De ruimte die nodig is om te testen is sterk afhankelijk van de drone en de benodigde operatie. In veel gevallen kan worden begonnen en zelfs volstaan met het testen van drones op een lage hoogte (onder 120 meter). Bij testen van zware drones die op grotere afstanden buiten zicht moeten kunnen worden getest, is een groter stuk luchtruim nodig, waar veilig kan worden getest op grotere hoogte en over langere afstanden. Zo denkt de sector aan het testen boven de Noordzee.

Het kabinet is in gesprek met de sector om te bezien wat de mogelijkheden voor testlocaties zijn en wat nodig is om tot veilige test- en oefenlocaties te komen. Hierbij ziet de overheid het als haar rol om de randvoorwaarden te definiëren, zoals de veiligheidseisen, het gebruik van het luchtruim en dergelijke. Het kabinet ziet verder een grote rol voor de sector weggelegd bij het realiseren van test- en oefenlocaties, waarin zij aangeven welke initiatieven en behoeftes zij hebben, waarbij rekening moet worden gehouden met het type drones en de reservering van het luchtruim. Daarnaast onderzoekt de politie hoe groot de behoefte is aan gebruik en inzet van drones voor de politietoelating, alsmede of daartoe testgebieden of «experimenteer-ruimte» noodzakelijk zijn.

Bij testlocaties is het van belang dat luchtruimte kan worden gereserveerd om risico's voor andere luchtgebruikers uit te sluiten. Daarnaast is inpasbaarheid in relatie met omgeving en andere functies van belang. Op dit moment zijn de volgende locaties door de sector genoemd: voormalig vliegveld Valkenburg, vliegveld Twente, de NLR-Noordoostpolder, Breda International Airport, vliegveld Den Helder en vliegveld Woensdrecht. Ook

is het denkbaar dat de sector een geheel andere locatie, niet zijnde een luchthaven, zou willen gebruiken. Indien voor een dergelijke locatie initiatieven zijn met voldoende draagvlak bij de sector en lagere overheden, zal de overheid de genoemde randvoorwaarden definiëren.

Sommige testen en onderzoeken met drones die worden uitgevoerd ten behoeve van nationale veiligheidsdiensten of Defensie vragen om een hoog niveau van confidentialiteit. Dit vergt met het oog op de vertrouwelijkheid een beschermde testlocatie.

8. Tegengaan intentionele bedreigingen met drones

Het WODC-rapport heeft enkele intentionele bedreigingen geschetst die aan drones zijn verbonden. Het potentieel misbruik van drones door kwaadwillenden heeft de aandacht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de relevante nationale en internationale veiligheidspartners. Hiertoe is een gezamenlijke aanpak binnen de overheid ontwikkeld, met een looptijd van 2015–2020. Deze aanpak richt zich de komende jaren op: het in kaart brengen van de risico's van misbruik van onbemande systemen, ontwikkelen van integraal beleid en multidisciplinaire protocollen, stimuleren van ontwikkelingen en kennisdeling ten aanzien van detectie, identificatie en neutralisatie en stimuleren van internationale samenwerking. In 2015 en 2016 is er daarnaast aandacht voor het vergroten van de awareness bij relevante (overheids)partners, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van informatieproducten. Tevens prepareren de relevante veiligheidspartners zich waar mogelijk gezamenlijk op de potentiële dreiging. Drones zijn in feite vliegende computers en dus is ook bescherming tegen bijvoorbeeld overname van de besturing of herstel van geconstateerde kwetsbaarheden in software een relevant aspect bij de ontwikkeling van drones en de daarvoor geldende regelgeving.

Verder is het Ministerie van Veiligheid en Justitie, samen met de Koninklijke Marechaussee en de politie, op zoek naar innovatieve oplossingen die kunnen worden gebruikt ter bescherming tegen onbemande mobiele systemen. Via het programma Veilig door Innovatie en in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is 1,75 miljoen euro vrijgemaakt om via een SBIR-competitie (Small Business Innovation Research) concepten/prototypes te ontwikkelen voor de bescherming tegen onbemande systemen. De nadruk ligt hierbij op bescherming tegen drones. De SBIR is in augustus 2014 gestart; 13 bedrijven hebben een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. De deelnemende bedrijven hebben vervolgens de mogelijkheid gekregen om een offerte in te dienen voor de ontwikkeling van een prototype. Er zijn vier bedrijven geselecteerd om deze prototypes ook daadwerkelijk te gaan ontwikkelen. Het volledige traject wordt medio 2016 afgerond.

Ook TNO voert, binnen een programma van het Ministerie van Defensie, onderzoek uit naar het tegengaan van dreigingen van onbemande mobiele systemen. De ontwikkelingen in dit programma worden door het Ministerie van Veiligheid en Justitie met interesse gevolgd en waar mogelijk wordt afstemming gezocht en informatie uitgewisseld.

9. Incidentenregistratie

Het is momenteel verplicht voor beroepsmatige dronevliegers om incidenten te melden bij het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) van de ILT. Het systeem dat hiervoor gebruikt wordt is het huidige systeem van de bemande luchtvaart. Dit is nog niet specifiek ingericht voor dronevliegers. Tevens is er nog geen meldingsplicht voor recreatieve

gebruikers. Zoals eerder aangegeven, is er het voornemen dit onderscheid te laten vervallen. Daarom wordt, in samenwerking met de ILT, de Luchtvaartpolitie en de dronessector, uitgewerkt wat een optimaal registratiesysteem is voor incidenten met drones. Dit systeem moet de gewenste data voor de Inspectie en de Luchtvaartpolitie opleveren, aansluiten bij het systeem voor de bemande luchtvaart en zo eenvoudig en eenduidig mogelijk zijn in het gebruik door de dronessector.

De dronesmarkt is een hele nieuwe markt voor de overheid. Daarnaast zijn veel dronevliegers niet afkomstig uit de klassieke luchtvaart en zullen zij moeten wennen aan het veiligheidssysteem in de luchtvaart. Daarom worden met het ABL afspraken gemaakt voor het leveren van een periodieke rapportage, zodat de ontwikkeling van deze markt nauwkeurig kan worden gemonitord. Deze rapportage zal publiekelijk beschikbaar worden gemaakt via de website van het ABL.¹¹

10. Privacy

In het kabinetsstandpunt van 2 maart 2015 heeft het kabinet erkend dat het gebruik van drones waarop camera's of andere sensoren zijn bevestigd, ontegenzeggelijk risico's kan opleveren voor de privacy. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de huidige wet- en regelgeving voldoende waarborgen bevat om de privacy bij dergelijk gebruik te beschermen. Wij wijzen in dit verband in de eerste plaats op de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die heimelijk filmen strafbaar stellen (artt. 139f en 441b). Verder stelt de Wet bescherming persoonsgegevens voorwaarden aan het verzamelen van persoonsgegevens met behulp van drones en het verder verwerken daarvan (dataminimalisatie, doelbinding etc.). De bepalingen uit de Luchtvaartregelgeving, die het vliegen met drones boven mensenmenigten en aaneengesloten bebouwing verbieden, zijn weliswaar opgesteld met het oog op de luchtvaartveiligheid, maar dragen indirect ook bij aan de bescherming van de privacy.

De privacywetgeving is naar haar aard tamelijk abstract, omdat het niet mogelijk is voor elke situatie, waarin de privacy in het geding is, een specifieke regel te geven. Zij bevat daarom vooral criteria aan de hand waarvan in een concrete situatie een nadere afweging dient plaats te vinden. Dit karakter van de privacywetgeving kan zeker voor een nieuw en dynamisch onderwerp als drones vragen oproepen over hoe men de privacywetgeving op drones moet toepassen. Daarom werkt het kabinet in samenspraak met relevante partijen aan een handleiding voor een gebruik van drones dat voldoet aan de waarborgen voor bescherming van de privacy. Verwacht wordt dat deze handleiding in de tweede helft van dit jaar gereed is. Communicatie over privacy in het algemeen en deze handleiding in het bijzonder zullen in de uitwerking van de communicatiestrategie, zoals beschreven in paragraaf 5, worden meegenomen.

Het kabinet wil het niet bij deze handleiding laten. Aanvullende waarborgen kunnen, voor zover het de overheid betreft, worden gevonden in het ontwikkelen van een beleidsvisie waarin overheidsinstanties aangeven welk gebruik ze van drones zullen maken binnen de bestaande beslissruimte. Het WODC-rapport over drones beveelt dit ook aan. In dit verband is van belang dat de politie in het eindrapport van de projectorganisatie drones mede aandacht zal geven aan maatregelen om bij het gebruik van drones door de politie de privacy te beschermen. Verder valt te denken aan een verplichting tot het uitvoeren van een

¹¹ http://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/luchtvaart/ilt_en_luchtvaart/analysebureau_luchtvaartvoorvallen_abl/.

Privacy Impact Assessment in situaties waarin men een vrijstelling krijgt om met een drone boven mensenmenigten of aaneengesloten bebouwing te vliegen. Ook kan worden gedacht aan voorzieningen om de transparantie rond het gebruik van drones te vergroten. Denk aan een «app» waarop je van aangesloten partijen kunt zien welke drones zij in de lucht hebben. Bezien zal worden of één of meer van dergelijke waarborgen kunnen worden opgenomen in de volgende fase van de regelgeving.

Voor zover de bescherming van de privacy bij het gebruik van drones aan de orde is, raakt dit ook de rechtshandhaving. Naar verwachting zal in verreweg de meeste gevallen waarin het gebruik van drones de privacy schendt, de oplossing kunnen worden gevonden in het privaatrecht (actie uit onrechtmatige daad). Onder omstandigheden zal het College bescherming persoonsgegevens als toezichthouder bestuursrechtelijk kunnen optreden. Alleen in specifieke gevallen van heimelijk filmen door drones kan het strafrecht in beeld komen en zal de verwachting kunnen bestaan dat de politie optreedt. De politie zal in dat geval, zoals gebruikelijk, op basis van de Aanwijzing voor de opsporing moeten afwegen in hoeverre deze zaak voldoende prioriteit heeft.

11. Aansprakelijkheid/verzekering

In het WODC-rapport is vastgesteld dat de huidige aansprakelijkheidswetgeving toereikend lijkt te zijn voor het gebruik van drones. Daarnaast is van belang of de risico's verbonden aan het gebruik van drones te verzekeren zijn. Hierbij is, in geval van door verzekeraars te vergoeden schade, onderscheid tussen recreatief en beroepsmatig gebruik van drones relevant. Voor schade aan derden veroorzaakt tijdens recreatief gebruik biedt de aansprakelijkheidsverzekering voor particulieren (AVP) mogelijk dekking. De polis van de AVP van de eigenaar van de drone is bepalend. De AVP dekt in de regel schade met of door een modelvliegtuig met een maximaal gewicht van 20 of 25 kg.

Voor beroepsmatig gebruik geldt momenteel op grond van de Wet luchtvaart dat de ILT controleert of is voldaan aan Verordening (EG) nr. 785/2004, betreffende de verzekeringseisen voor luchtvervoerders en exploitanten van luchtvaartuigen. Op basis van deze verordening geldt een verzekeringsplicht voor luchtvervoerders en exploitanten van luchtvaartuigen. De ILT verleent exploitanten van luchtvaartuigen alleen een certificaat om te vliegen met een drone als aan deze verzekeringsplicht is voldaan. De aansprakelijkheid voor luchtvaartuigen is niet standaard gedekt via een aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (AVB). Dekking is hiervoor te verkrijgen op een aparte verzekering.

De verzekering van schade aan derden ontstaan ten gevolge van het gebruik van drones is hiermee genoegzaam geregeld. Gelet op het toenemende gebruik en het toenemende aantal toepassingen van drones en het voornemen om het onderscheid tussen recreatief en beroepsmatig gebruik te laten vervallen, zal het kabinet ook in de toekomst blijven bezien of de huidige regeling voldoet aan de eisen van de tijd. Communicatie over aansprakelijkheid zal in de uitwerking van de communicatiestrategie, zoals beschreven in paragraaf 5, worden meegenomen.

12. Slot

De dronesmarkt ontwikkelt zich bijzonder snel en de toepassingsmogelijkheden zullen de komende jaren alleen nog maar toenemen. Het kabinet ziet het als een belangrijke uitdaging om beleidsmatig zowel de technologische mogelijkheden bij te houden als internationaal goed op de ontwikkelingen in wet- en regelgeving aan te sluiten en deze te

beïnvloeden. De belangen van luchtvaart, veiligheid, privacy en economische ontwikkelingen dienen daarbij zo goed mogelijk met elkaar in balans te zijn.

Zoals uit deze brief moge blijken, werkt het kabinet samen met de sector hard aan toekomstbestendige regelgeving en heldere communicatie en wil het kabinet graag ruimte bieden aan een veilige en verantwoorde verdere integratie van drones in het luchtruim.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp