

36 447 Wijziging van de Luchtvaartwet BES in verband met het introduceren van een passend regelgevingskader voor vluchten met onbemande luchtvaartuigen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet onbemande luchtvaart BES)

Nr. 6 Nota naar aanleiding van het verslag
Ontvangen 6 februari 2024

Met belangstelling is kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken 2023-2024 II, nr. 2, 36 447). Ik dank de leden van deze commissie voor hun inbreng. Hierna wordt ingegaan op de vragen die in het verslag zijn gesteld. Ik hoop dat met de onderstaande reactie de vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord en dat daarmee de nog bestaande onduidelijkheden weg zijn genomen.

Beantwoording vragen

De leden van de PVV-, D66-, BBB- en CDA-fractie hebben vragen gesteld over de wijziging van de Luchtvaart BES. Aangezien de vragen van uiteenlopende aard zijn, zal per vraag antwoord worden gegeven.

1. Maatschappelijke vluchten met onbemande luchtvaartuigen (1.2)

De D66-fractie vraagt of de uitvoering van maatschappelijke taken, die binnen de huidige kaders niet zijn toegestaan, onder de nieuwe wetgeving wel uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast vraagt de D66-fractie in welke mate deze passen binnen de respectievelijke categorieën, zoals beoogd met het wetsvoorstel.

Met de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet BES wordt een passend regelgevingskader geïntroduceerd om vluchten met onbemande luchtvaartuigen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) op een veilige wijze te kunnen uitvoeren. Hierbij staat het risico van een operatie centraal (risk based). Vluchten ter uitvoering van een maatschappelijke taak kunnen binnen deze kaders worden uitgevoerd, mits dit op een veilige wijze kan. Afhankelijk van onder andere de voorgenomen locatie en de kenmerken van het onbemande luchtvaartuig, zal een groot deel van de vluchten kunnen worden uitgevoerd in de open categorie. Vluchten die meer risico's met zich mee brengen, kunnen worden uitgevoerd in de specifieke categorie. In de onderliggende regelgeving zal worden omschreven hoe eventuele risico's gemitigeerd kunnen worden. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht zijn voor het faciliteren van vluchten ten behoeve van maatschappelijke taken. Daarnaast biedt het voorgestelde artikel 15, vierde lid, de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) de mogelijkheid om een ontheffing af te geven van de algemene regels voor vluchten met een maatschappelijk belang indien dit

noodzakelijk is voor het uitvoeren van een wettelijke taak. Ook hierbij geldt dat de ontheffing enkel kan worden afgegeven indien de vlucht op een veilige wijze kan worden uitgevoerd.

2. Overwegingen aanpassing wetgeving (3.1)

De BBB-fractie vraagt of de in de memorie van toelichting genoemde overwegingen uitputtend zijn geweest, of dat er andere overwegingen zijn geweest om tot deze wetgeving te komen.

De vier in de memorie van toelichting genoemde brede overwegingen, te weten

(1) vliegveiligheid, (2) openbare orde en grondrisico's, (3) uitvoering van maatschappelijke taken en (4) commerciële inzet, economie en toerisme, hebben centraal gestaan bij de voorgestelde aanpassing van de Luchtvaartwet BES. Deze overwegingen moeten in een brede context worden gezien. Zo moet bij vliegveiligheid onder andere worden gedacht aan de risico's in de lucht, de eisen aan het onbemande luchtvaartuig en de opleiding van de piloot op afstand. Ditzelfde geldt voor de andere genoemde overwegingen. Hierbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de wensen en behoeften van de BES-eilanden. Verder hebben ook andere overwegingen een expliciete rol gespeeld. Denk hierbij onder andere aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel.

3. Uitgangspunten aanpassing wetgeving (3.2.2)

De BBB-fractie vraagt zich af waarom de Europese regelgeving voor onbemande luchtvaartuigen te zwaar bevonden zou zijn en de voorstellen van de 'Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems' (JARUS) als basis zijn gebruikt voor deze regelgeving.

In JARUS-verband zijn wereldwijde standaarden voor de onbemande luchtvaart ontwikkeld. Ook de Europese regelgeving voor de onbemande luchtvaart vindt haar oorsprong in de voorstellen van JARUS, en is vervolgens verder doorontwikkeld met het oog op toepasbaarheid in de verschillende lidstaten binnen de EU. De Europese regelgeving is mede hierdoor zeer uitgebreid. Zo maakt de Europese regelgeving, afhankelijk van het gewicht van het onbemande luchtvaartuig, een verdere onderverdeling van de open categorie in verschillende subcategorieën, te weten A1, A2 en A3. Binnen deze verschillende subcategorieën gelden verschillende eisen aan het luchtvaartuig (CE-keurmerk) en de vluchtuitvoering. Dit maakt de het Europees instrumentarium complex. De BES-eilanden hebben vanwege hun geografische ligging en kenmerken daarentegen specifieke wensen en behoeften. Het 1-op-1 toepassen van de Europese regelgeving op de BES-eilanden wordt dan ook niet passend geacht.

Daarnaast bestaat vanuit de Bestuurscolleges van de BES-eilanden de wens om de regelgeving voor de eilanden zo veel mogelijk af te stemmen met de regelgeving die geldt op Curaçao, Aruba en Sint-Maarten (CAS-landen). Gezien het voorgaande is ervoor gekozen om, net als de CAS-landen, de JARUS-standaarden als basis te gebruiken om tot een complete set van voorschriften te komen.

4. Gecertificeerde categorie (3.2.2)

De D66-fractie vraagt opheldering waarom de gecertificeerde categorie reeds is opgenomen in het wetsvoorstel en hoe hier in de toekomst mee wordt omgegaan. Verder vraagt de D66-fractie verduidelijking over de gecertificeerde categorie binnen de Europese regels voor de onbemande luchtvaart.

De gecertificeerde categorie is bedoeld voor operaties met een zeer hoog risico, zoals het vervoer van personen of gevaarlijke goederen. Ook de Europese regelgeving kent een gecertificeerde categorie, die voor wat betreft het toepassingsbereik vrijwel gelijk is aan de voorgestelde gecertificeerde categorie voor de BES-eilanden. In de praktijk wordt er echter nog geen gebruik gemaakt van de gecertificeerde categorie. De concrete invulling hiervan, denk bijvoorbeeld aan technische eisen aan de onbemande luchtvaartuigen, is op internationaal niveau namelijk nog in ontwikkeling. Het is dan ook in eerste instantie nog niet mogelijk om vluchten uit te voeren in de gecertificeerde categorie. Door de gecertificeerde categorie nu wel op te nemen in de Luchtvaartwet BES, wordt voorkomen dat er op een later moment een disbalans ontstaat in het 'level playing field' tussen de BES-eilanden en de omringende landen en kan de volledige potentie van onbemande luchtvaart voor de eilanden worden benut. Wanneer er in internationaal verband eisen en procedures voor de gecertificeerde categorie zijn opgesteld, zullen deze ook worden geïmplementeerd ten behoeve van de BES-eilanden. Hierbij geldt dat voor vluchten binnen de gecertificeerde categorie altijd voorafgaande toestemming nodig zal zijn. Deze toestemming zal enkel worden gegeven als de vlucht op een veilige manier kan worden uitgevoerd. Tot die tijd kunnen er enkel vluchten worden uitgevoerd in de open en specifieke categorie.

5. Registratie en opleiding (3.2.5)

De BBB-fractie vraagt zich af waarom iedereen een online registratieproces moet doorlopen.

Door het registreren van de piloot op afstand kan bij een eventueel incident door de toezichthouder op een eenvoudige wijze achterhaald worden wie deze piloot op afstand is. Ook geeft dit de lokale autoriteiten inzicht in het gebruik en de toepassing van drones op het eiland en kunnen registreerde piloten gewaarschuwd worden bij een calamiteit.

6. Consequenties in lagere regelgevingen (3.3.1)

De D66-fractie vraagt zich af waarom voor het systeem van het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving is gehanteerd. Ook vraagt de D66-fractie hoe deze keuze zich verhoudt tot het Europese deel van Nederland en de CAS-landen.

Tenslotte vraagt de D66-fractie zich af wat de consequenties gaan zijn van de onderliggende regelingen, voornamelijk in relatie tot de ILT.

Het op een veilige wijze toestaan van onbemande luchtvaart op de BES-eilanden vraagt om wijzigingen in alle lagen van de wet- en regelgeving. Hiervoor is allereerst gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de reeds in de Luchtvaartwet BES en Wet luchtvaart gehanteerde systematiek, waarbij in de formele wet algemene regels en kaders worden gesteld, die nader worden uitgewerkt op het niveau van een AMvB of een ministeriële regeling. Er wordt dus aangesloten bij de in het Europese deel van Nederland gehanteerde

systematiek. Ook de CAS-landen kennen een soortgelijke systematiek. Daar komt bij dat de onbemande luchtvaart zich snel ontwikkelt, bijvoorbeeld als het gaat om de technische mogelijkheden van een onbemand luchtvaartuig of de eisen die aan luchtvaartuigen gesteld moeten worden. Het is voor de veiligheid en het level playing field dan ook van belang om, binnen de kaders die de formele wet daarvoor biedt, snel te kunnen anticiperen op deze ontwikkelingen. De benodigde AMvB's en ministeriële regeling worden in samenwerking met de ILT en de Bestuurscolleges ontwikkeld. Het stelsel van toezicht, handhaving en

vergunningverlening is immers alleen effectief als de ILT hierop voorbereid is bij de inwerkingtreding. Daarom wordt de ILT, naast het formele instrument van een HUF-toets, actief betrokken bij het opstellen van de wet- en regelgeving. Zo wordt een zorgvuldig beeld gevormd van wat er nodig is voor een veilige operatie.

7. Gebruik en van onbemande luchtvaartuigen op de BES-eilanden (6)

De BBB-fractie vraagt of bekend is wat het gebruik van onbemande luchtvaart is en of er voor de inwerkingtreding gebruik gemaakt mag worden van onbemande luchtvaart op de BES-eilanden.

Op dit moment is het verboden om vluchten met onbemande luchtvaartuigen uit te voeren op de BES-eilanden. Dit volgt uit artikel 80, vierde lid, van het Besluit luchtverkeer BES, waarin is opgenomen dat een gezagvoerder zich aan boord moet bevinden van een luchtvaartuig. Bij onbemande luchtvaartuigen is dit per definitie niet mogelijk. Daarbovenop ontbreekt het op dit moment meer in het algemeen aan een passend kader. Vanwege het huidige verbod is het lastig om een betrouwbaar overzicht te genereren over het toekomstige gebruik. De exacte behoefte kan immers niet worden afgeleid uit huidig gebruik. Wel kan op basis van de gesprekken met de lokale overheden worden ingeschat dat het verwachte gebruik op Saba en St Eustatius voor maatschappelijke, professionele en recreatieve doeleinden beperkt zal zijn. Voor Bonaire is de verwachting dat het gebruik voor maatschappelijke en professionele gebruikers groter is, maar niet in de honderden zal lopen. Het gebruik voor recreatieve doeleinden zal omvangrijker zijn, zeker gezien de aanloop van cruiseschepen. Totdat alle voorziene wet- en regelgeving in werking is getreden, waaronder inbegrepen de aanpassing van enkele algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, zijn operaties met onbemande luchtvaartuigen niet toegestaan.

8. Uitvoering en handhaving (7)

De PVV-fractie en de CDA-fractie vragen of de regering door ILT een toetst laat uitvoeren op de geplande algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en de ministeriële regeling.

Wanneer voorgenomen wet- en regelgeving (mogelijke) gevolgen heeft voor de toezichts- of vergunningverleningspraktijk, wordt de ILT verzocht om een HUF- toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) uit te voeren op de voorgenomen wet- en regelgeving. Ook in dit geval zal de ILT bij de geplande algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden verzocht om een HUF-toets uit te voeren.

De PVV-fractie vraagt daarnaast of een inschatting gemaakt kan worden voor de extra kosten voor exploitanten.

Op dit moment is nog niet zeker hoeveel de kosten voor exploitanten precies zullen bedragen. Het uitgangspunt is echter om dit zo laagdrempelig mogelijk te laten zijn. Hiermee wordt getracht om de bereidwilligheid om zich te registreren, de opleiding te volgen en een vergunning aan te vragen (indien nodig) zo groot mogelijk te maken. Voor de kosten voor de vergunning van ILT zal worden aangesloten op de bestaande systematiek van ILT.

De D66-fractie vraagt zich tenslotte af of de taken voor de luchtvaartpolitie en ILT hetzelfde zijn als in Nederland.

Op de BES-eilanden heeft de ILT dezelfde taak/verantwoordelijkheid voor de luchtvaartveiligheid als in Nederland. Er zal een vergelijkbare systematiek worden toegepast met betrekking tot het toezicht en vergunningverleningsstelsel wat aansluit op de lokale behoefte. Voor de politietaken is het Korps Politie Caribisch Nederland (KPNC) verantwoordelijk op de BES-eilanden. De Luchtvaartpolitie Nederland ondersteunt het KPNC in de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving. Binnen de hekken van de luchthaven is de Koninklijke Marechaussee (gelijk aan Nederland) verantwoordelijk voor de luchtvaartveiligheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers