

BIJLAGE

Handhavingsanalyse drones

Inleiding

Het vliegen met drones (zowel professioneel als recreatief) valt onder de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde regelgeving. Nadere regels voor modelluchtvaartuigen (recreatief gebruik) zijn gesteld in de Regeling modelvliegen en nadere regels voor beroepsmatig gebruik in de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen. In deze regelgeving wordt beschreven waar de dronepiloot zich aan moet houden, de zogenaamde luchtverkeersregels, welke opleiding hij moet volgen en aan welke eisen de drone moet voldoen. Op grond van de wet zijn zowel de politie als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangewezen als handhavende organisaties. In de praktijk zijn het Openbaar Ministerie (OM) en de politie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en de ILT voor de bestuursrechtelijke handhaving.

Op verzoek van uw Kamer treft u hierbij een analyse van het ministerie van Justitie en Veiligheid aan over de handhaving, opgesteld in samenwerking met het OM, de politie en de ILT. De belangrijkste knelpunten liggen op vier terreinen: voorlichting, wet- en regelgeving, het vaststellen van de overtreding en het handelingsperspectief bij een overtreding of onveilige situatie. Hieronder wordt ingegaan op de knelpunten en de mogelijke oplossingen.

Voorlichting

Knelpunten

De gecertificeerde professionele dronebestuurders zijn over het algemeen goed op de hoogte van de regelgeving voor dronegebruik. Het belangrijkste knelpunt wordt ervaren bij recreatieve dronebestuurders. Aan de recreatieve dronebestuurder worden geen kenniseisen gesteld. Via voorlichtingscampagnes van onder andere het Rijk zijn zij zoveel mogelijk op de hoogte gebracht van de geldende regelgeving. Voortzetting en intensivering van de voorlichting over de regelgeving ten aanzien van het gebruik van drones is een belangrijke voorwaarde voor goede naleving van de regelgeving.

Oplossingen

Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt jaarlijks in de maanden november/december een publiekscampagne georganiseerd over het vliegen met drones en de geldende regelgeving. Ook is er voorlichtingsmateriaal gemaakt, om fysiek en digitaal te verspreiden. Daarnaast is informatie beschikbaar over de regels voor het vliegen met drones op de website van de Rijksoverheid¹ en door middel van Regelhulp drones². Tevens wordt op de website van de Rijksoverheid voorzien in een dronekaart van het Kadaster met daarop gearceerd de gebieden in Nederland waar niet gevlogen mag worden. Op het moment dat de Europese regels van kracht worden, zijn kenniseisen verplicht voor alle dronebestuurders. Dit is een positieve ontwikkeling. Als opmaat naar de aanstaande Europese regels moet extra worden ingezet op het vergroten van de kennis en bewustwording bij de recreatieve dronevlieger. Voor professionele dronegebruikers zullen de bestaande voorlichtingsmiddelen zoals de maandelijkse voorlichtingsbijeenkomsten van de ILT voor (aspirant-)droneoperators worden voortgezet³.

Wet- en regelgeving

Knelpunten

Een tweede ervaren knelpunt is onduidelijkheid in wet- en regelgeving. De handhavende partijen geven aan dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van een aantal begrippen die van belang zijn bij het vliegen met drones, zoals 'aaneengesloten bebouwing' en 'mensenmenigten'. Deze begrippen zijn niet nader gedefinieerd. Als gevolg daarvan vinden handhavende partijen het

¹ www.rijksoverheid.nl/drones

² <https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/drones/>

³ Zie ook www.ilent.nl met o.a. een link naar de Leidraad voor het schrijven van een operationeel Handboek

lastig objectief vast te stellen of sprake is van een overtreding. Tevens kan dit leiden tot discussie tussen opsporingsambtenaren en dronebestuurders. Daarnaast leiden begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn tot terughoudendheid om daadwerkelijk handhavend op te treden. Voorts maakt het onderscheid dat in de nationale regelgeving wordt gemaakt tussen recreatieve dronebestuurders en professionele dronebestuurders de handhaving van de regelgeving voor drones lastig, omdat niet altijd objectief is vast te stellen of sprake is van een recreatieve dan wel een professionele vlucht.

Oplossingen

Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld is Europese regelgeving voorbereid door EASA voor het vliegen met drones. In het concept van deze regelgeving wordt een onderverdeling gemaakt tussen drie verschillende categorieën drone-operaties met objectief vast te stellen bepalingen. Daarbij wordt, anders dan in de huidige nationale regelgeving, geen onderscheid gemaakt tussen recreatieve dronebestuurders en professionele dronebestuurders, maar wordt een eenduidig kader voor alle dronebestuurders gehanteerd. Het OM, de politie en de ILT verwachten dan ook dat dit positief zal bijdragen aan de handhaving van de regels rondom het vliegen met drones.

Voor een begrip als "congested area" geeft het concept van de Europese regelgeving een definitie. Waar begrippen uit de EU regelgeving niet tot de gewenste duidelijkheid leiden, kan bijvoorbeeld het guidance materiaal van EASA nadere duiding geven aan deze begrippen. De Europese regelgeving zal naar verwachting in 2019 van kracht worden.

Het concept van de Europese regelgeving biedt een helder kader ten behoeve van de handhaving op drones. Er is voor de individuele lidstaten de nodige ruimte gelaten om op nationaal niveau aanvullende regels op te stellen voor het gebruik van drones. Belangrijk hierbij is dat de lidstaten zelf door middel van zonerings aangeven welke type operatie in die zone is toegestaan.

Vaststellen overtreding

Knelpunten

Een derde knelpunt betreft het vaststellen van overtredingen met drones. Hier zit zowel een personele als een technische kant aan. Voor het personele aspect geldt dat het voor het vaststellen van een overtreding met een drone noodzakelijk is dat de opsporingsambtenaar de regelgeving kent. De luchtvaartregelgeving rondom drones is echter complex, waardoor het bijna onmogelijk is om alle opsporingsambtenaren hiervan volledig op hoogte te laten zijn. Voor de vaststelling van een overtreding ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving is doorgaans een heterdaad constatering nodig. Daarnaast is het technisch moeilijk om te handhaven. De piloot is niet altijd makkelijk te vinden en er moet direct kunnen worden bepaald of sprake is van een vliegovertreiding. In het luchtruim is het lastig om vast te stellen of de hoogte- en afstandsbepalingen uit de regelgeving wordt overtreden. Ten aanzien van het technisch aspect geldt vervolgens dat de opsporingsambtenaar de overtreding voldoende objectief moet kunnen onderbouwen.

Oplossingen

Voor de handhaving is het noodzakelijk dat objectief kan worden vastgesteld of sprake is van een overtreding. Een manier waarop opsporingsambtenaren geholpen kunnen worden is door middel van een kaart met de regels voor drones en real-time informatie. Zo'n kaart zou via een site of een app ontsloten kunnen worden. Van een dergelijke website of app kunnen naast de opsporingsambtenaren ook de dronebestuurders gebruikmaken. Daarmee draagt de app ook bij aan de voorlichting. Op die manier is voor het eenieder mogelijk om snel, eenvoudig en eenduidig te zien waar gevlogen mag worden. De politie heeft een dergelijke app ontwikkeld, waarmee op dit moment een proef wordt gedraaid. Naar verwachting zal deze app vanaf deze zomer beschikbaar zijn voor de gehele politie. Binnen de eigen organisatie vergroot de politie het kennisniveau over de regels bij drone-gebruik. Voor het inzetten van drones worden agenten opgeleid die met drones mogen vliegen, die binnen de organisatie tevens als ambassadeurs kunnen dienen om de bewustwording rondom de regels bij het vliegen met drones te vergroten. Daarnaast is informatie beschikbaar en toegankelijk voor iedere agent en is er een hulplijn voor agenten. Bij de politie biedt de afdeling Luchtvaart, team Luchtvaarttoezicht (LVT) van de Landelijke Eenheid politieagenten ondersteuning in de bewijsvoering. Binnen het OM worden de zaken met drones behandeld door de Landelijk Coördinerend Officier van Justitie Luchtvaartzaken van het arrondissementsparket Noord-Holland, waar alle luchtvaartzaken worden behandeld. Door de afdoening van zaken te centraliseren heeft het OM een uniforme

afdoening van overtredingen en de kennis van de regelgeving rondom drones binnen de organisatie geborgd.

Het technische aspect voor het vaststellen van een overtreding is gecompliceerd. De technische middelen om bijvoorbeeld de hoogte van een drone vast te stellen zijn zeer kostbaar en daarmee niet reëel om iedere opsporingsambtenaar daarmee uit te rusten. Tegelijkertijd is de vraag of dat nodig is. Het bepalen van zowel horizontale als verticale afstanden vindt bijvoorbeeld ook plaats bij de handhaving van het vliegen met een luchtballon. De politie ziet ook hierbij toe op de afstanden door middel van waarneming met blote oog waarbij afstanden worden ingeschat en geeft in een proces-verbaal aan welke waarneming de verbalisant heeft gedaan en op welke wijze hij de afstand en hoogte heeft bepaald. Duidelijke overtredingen worden ook daarbij geconstateerd⁴. De producteisen die de EU oplegt aan de drone, zoals elektronische identificatie en geofencing, zullen bijdragen aan een effectievere handhaving.

Handelingsperspectief bij overtreding of onveilige situatie

Knelpunten

Door de snelle technologische ontwikkelingen, de toegenomen beschikbaarheid en het bedieningsgemak is er een toename in zowel safety als security risico's. Dit brengt een nieuwe uitdaging voor handhaving met zich mee. Om het recreatieve en professionele gebruik van drones in de maatschappij ten volle te kunnen benutten, is het garanderen van de veiligheid en het effectief kunnen ingrijpen bij roekeloos of kwaadwillend gebruik een voorwaarde. Momenteel beschikken handhavende partijen, zoals de politie, over beperkte bevoegdheden om in dergelijke situaties effectief op te kunnen treden door middel van het gebruik van bepaalde tegenmaatregelen.

Oplossingen

Om de handhavende partijen voldoende te kunnen equiperen om te kunnen handhaven in geval van een onveilige situatie of dreiging, is het van belang dat deze partijen over voldoende bevoegdheden en technische mogelijkheden beschikken. Een verkenning naar uitbreiding van dergelijke bevoegdheden in wet- regelgeving is noodzakelijk.

⁴ Hierbij geldt dat een nauwkeurige beschrijving door de agent van de waarneming wel van belang is voor de mogelijkheid tot vervolging. Het gaat dan om overtuigend bewijs.