



Advies Raad van State inzake 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)

Nader Rapport

10 oktober 2023

IENW/BSK-2023/253429

Hoofddirectie Bestuurlijk en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2023, nr. 2023001702, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juli 2023, nr. W17.23.00187/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele tekstuele aanvullingen door te voeren in de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W17.23.00187/IV

's-Gravenhage, 26 juli 2023

Aan de koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2023, no.2023001702, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wet tot 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat de Luchtvaartwet BES wordt aangepast om een regelgevingskader te introduceren waardoor er handhaafbaar, veilig en verantwoord met onbemande luchtvaartuigen gevlogen kan worden op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Luchtvaartwet BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel w, komt te luiden:

w. *Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

2. Aan het eerste lid worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel aa door een puntkomma, drie begripsomschrijvingen toegevoegd, luidende:

- ab. *onbemand luchtvaartuig*: een luchtvaartuig dat wordt bestuurd zonder piloot aan boord;
- ac. *open categorie*: vlucht met een onbemand luchtvaartuig met een laag risico voor de luchtvaartveiligheid en de veiligheid van personen, goederen en infrastructuur op de grond;
- ad. *specifieke categorie*: vlucht met een onbemand luchtvaartuig met een matig of verhoogd risico voor de luchtvaartveiligheid en de veiligheid van personen, goederen en infrastructuur op de grond;
- ae. *gecertificeerde categorie*: vlucht met een onbemand luchtvaartuig met een hoog risico voor de luchtvaartveiligheid en de veiligheid van personen, goederen en infrastructuur op de grond.

B

In de artikelen 1, tweede lid, 8, eerste en derde lid, 11, eerste en derde lid, 12, derde en achtste lid, 13, eerste en zevende lid, 14, eerste en zevende lid, 16, eerste en tweede lid, 19, eerste lid, 21, eerste lid, 22a, derde lid, 23, eerste lid, 24, eerste lid, 25, onderdeel b, 26, tweede lid, onderdeel b, 28, derde lid, 31, tweede lid, 33, vierde lid, 34, eerste en tweede lid, 37, tweede lid, 39, eerste, onderdeel b, en tweede lid, 40, eerste, onderdeel b, en tweede lid, 41, eerste lid, 52, derde lid, 59, tweede lid, en 66, tweede lid, wordt 'de Minister' telkens vervangen door 'Onze Minister'.

C

In artikel 22, eerste lid, wordt 'de Minister van Infrastructuur en Waterstaat' vervangen door 'Onze Minister'.

D

In de artikelen 30, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 33, derde lid, 35, eerste lid, 36, eerste lid, 43, eerste lid en 58, tweede lid wordt 'De Minister' telkens vervangen door 'Onze Minister'.

E

In Hoofdstuk III, Afdeling 3, wordt na paragraaf 4 een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:



§ 5. Vluchten met onbemande luchtvaartuigen

Artikel 15

1. Vluchten met onbemande luchtvaartuigen van de open, specifieke of gecertificeerde categorie voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de desbetreffende categorie te stellen regels.
2. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels hebben betrekking op:
 - a. de onderverdeling van de open, specifieke en gecertificeerde categorie in subcategorieën;
 - b. de deelname aan het luchtverkeer van onbemande luchtvaartuigen; en
 - c. de wijze waarop toestemming wordt verleend voor vluchten in de specifieke en gecertificeerde categorie.
3. Bij ministeriële regeling worden geografische gebieden aangewezen waarin vluchten met onbemande luchtvaartuigen in bepaalde of alle categorieën of subcategorieën worden beperkt, verboden of onderworpen aan voorafgaande toestemming.
4. Onze Minister kan voor vluchten van algemeen belang vrijstelling of ontheffing verlenen van de bij of krachtens dit artikel vastgestelde regels wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van een wettelijke taak. Aan een vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

F

In artikel 50 wordt na '14, eerste lid,' ingevoegd '15'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het onderhavig wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Luchtvaartwet BES (Wet onbemande luchtvaart BES). Met deze wijzigingen wordt een duidelijk regelgevingskader vastgesteld voor vluchten met onbemande luchtvaartuigen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden). Dit gebeurt op verzoek van de bestuurders van de BES-eilanden. Dit wetsvoorstel zal in samenhang met de wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en de vaststelling van een nieuwe ministeriële regeling het gewenste regelgevingskader vormen.

1.2. Ontwikkeling onbemande luchtvaart

In de afgelopen jaren is het gebruik van kleine onbemande (op afstand bestuurde) luchtvaartuigen wereldwijd fors toegenomen. Om ervoor te zorgen dat het gebruik van deze onbemande luchtvaartuigen veilig verloopt zijn in de Europese Unie gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945¹ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947² met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen van kracht. Met deze verordeningen is een geharmoniseerd kader vastgesteld voor het uitvoeren van vluchten met onbemande luchtvaartuigen in de Europese Unie. In tegenstelling tot Europees Nederland, maakt het grondgebied van de BES-eilanden geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie. Dit betekent dat de Europese regelgeving in beginsel niet van toepassing is op de openbare lichamen van de BES-eilanden in het Caribisch deel van Nederland.

Simultaan met deze wereldwijde ontwikkeling is ook de behoefte op de BES-eilanden om het gebruik van onbemande luchtvaartuigen toe te staan sterk toegenomen. Onbemande luchtvaartuigen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor maatschappelijke toepassingen. Voorbeelden hiervan zijn de inzet voor defensie, zorgverlening, inspectie en handhaving. Ook onder toeristen, die in grote getalen de BES-eilanden aandoen en daarmee een belangrijke economische rol vervullen, en onder commerciële organisaties die onbemande luchtvaartuigen willen inzetten ter promotie van de eilanden, leeft de wens onbemande luchtvaartuigen te kunnen gebruiken op de BES-eilanden.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Aanleiding en probleembeschrijving

Op dit moment is het, in tegenstelling tot omliggende eilanden, niet toegestaan om met onbemande luchtvaartuigen vluchten uit te voeren op de BES-eilanden. Er is daardoor ten opzichte van de directe omgeving geen sprake van een 'level playing field'. De Regiegroep bestaande uit de 4 directeurs Luchtvaart binnen het Koninkrijk hebben de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) daarom een verzoek ingediend. Dit verzoek betreft een (zo veel als mogelijk) geharmoniseerd en passend juridisch kader waarbinnen vluchten met onbemande luchtvaartuigen op een veilige wijze kunnen worden gefaciliteerd op alle eilanden. Om de behoefte in kaart te brengen is in 2018 de 'expertgroep Drones Dutch Caribbean' (hierna: expertgroep) opgericht. In de expertgroep zitten alle vertegenwoordigers van de BES-autoriteiten die bevoegdheid hebben over de luchtvaart op het eiland. Ook Curaçao, Aruba en Sint-Maarten (hierna: CAS-eilanden), die als landen van het Koninkrijk zelf verantwoordelijk zijn voor hun luchtvaartangelegenheden, zijn vertegenwoordigd in de expertgroep. De doelstelling van de expertgroep is het adviseren over regelgeving voor onbemande luchtvaartuigen op de 6 eilanden. Voor de BES-eilanden is de Minister van IenW verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving en voor Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn de landen zelf verantwoordelijk.

Bij het vaststellen van wetgeving om het gebruik van drones op de BES-eilanden mogelijk te maken hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld: de vliegveiligheid (1), privacy en openbare orde (2) de uitvoering van maatschappelijke taken (3) en commerciële inzet, economie en toerisme (4).

¹ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152).

² Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).



1. Vliegveiligheid

Voor de bemande luchtvaart zijn reeds luchtverkeersregels vastgesteld waarmee de veiligheid van het luchtverkeer wordt geborgd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de regels voor de verplichte afstand die luchtvaartuigen tot elkaar moeten aanhouden en de minimale zichtafstand om veilig te vliegen. Ook zijn regels opgesteld voor de luchtverkeersleiding en de boorduitrusting waaraan luchtvaartuigen moeten voldoen.³

2. Openbare orde en grondrisico's

In tegenstelling tot de bemande luchtvaart kan een onbemand luchtvaartuig vanaf praktisch elke locatie opstijgen en landen. Dit kan door de directe omgeving een gevoel van onveiligheid geven. Het vliegen met onbemande luchtvaartuigen kan daarnaast risico's opleveren voor personen en gebouwen op de grond. Regels voor onbemande luchtvaartuigen zijn daarom noodzakelijk om duidelijk te maken dat ook deze luchtvaartuigen een bepaalde afstand tot mensenmenigten moeten houden.

3. Uitvoering van maatschappelijke taken

Met de internationale doorontwikkeling van onbemande luchtvaartuigen zijn de toepassingen voor het gebruik ook toegenomen. Gebleken is dat veel maatschappelijke taken veiliger, efficiënter en duurzamer uitgevoerd kunnen worden met onbemande luchtvaartuigen. Te denken valt aan inspecties van (hoge) masten en/of gebouwbeheer waarbij mensen normaal gesproken fysiek worden ingezet voor de werkzaamheden. Ook het meten en monitoren van een natuurgebied kan met onbemande luchtvaartuigen worden uitgevoerd zonder gebruik te maken van helikopters waarmee de omgeving (onnodig) wordt verstoord. Onbemande luchtvaartuigen kunnen daarnaast een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de kusterosie op de BES-eilanden. Ook defensie heeft als wens om voor het bewaken van de nationale veiligheid steviger in te zetten op het uitvoeren van taken met onbemande luchtvaartuigen, zo ook de politie voor de uitvoering van handhavingstaken. Tenslotte heeft het ziekenhuis op Bonaire behoefte aan een snelle en duurzame verbinding met het ziekenhuis op Curaçao voor medische transporten. Er zijn daarnaast verschillende verzoeken bij de Minister van IenW ingediend voor het uitvoeren van maatschappelijke taken door middel van onbemande luchtvaartuigen. Vanwege het ontbreken van de benodigde wet- en regelgeving om dit toe te staan, zijn de verzoeken tot nu toe afgewezen.

4. Commerciële inzet, economie en toerisme

De economische positie van de BES-eilanden vraagt om efficiënte en duurzame oplossingen voor alledaagse activiteiten. Onbemande luchtvaartuigen kunnen taken overnemen die tot nu toe met voertuigen, vaartuigen en bemande conventionele vliegtuigen worden uitgevoerd. Deze wijze van vervoeren kan de operationele kosten en overlast op de eilanden verlagen. Onbemande luchtvaartuigen kunnen voor promotiedoeleinden worden ingezet ter stimulering van het toerisme door middel van film en fotografie vanuit de lucht.

Daarnaast is er bij toeristen een groeiende behoefte aan het gebruik van onbemande luchtvaartuigen. De financiële drempel om een (klein) onbemand toestel aan te schaffen is door de relatief lage kosten betrekkelijk laag, maar het risico kan bij onrechtmatig of onveilig gebruik hoog zijn. Wanneer het gebruik van onbemande luchtvaartuigen wordt toegestaan zal het voor toeristen die de BES-eilanden aandoen van belang zijn dat er duidelijke vliegeregels zijn waar wel en niet gevlogen mag worden en onder welke randvoorwaarden. Voor toeristen die vaak met een cruiseschip de verschillende eilanden aandoen is het wenselijk dat er, zoveel mogelijk, eenduidigheid bestaat in de wet- en regelgeving tussen de eilanden die worden bezocht. Ook zal het systeem dat gebruikt wordt om toeristen te informeren over de regelgeving transparant en laagdrempelig moeten zijn.

Ervaring uitvoering wet- en regelgeving onbemande luchtvaart CAS-landen

Voor de implementatie van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wet- en regelgeving kan gebruik gemaakt worden van de ervaring die zijn opgedaan op de CAS-eilanden waar het gebruik van onbemande luchtvaartuigen reeds is toegestaan. In de expertgroep is sterk ingezet op uniforme wet- en regelgeving. Op Curaçao en Sint-Maarten zijn vliegeregels gepubliceerd en geografische gebieden waar onbemande luchtvaartuigen verboden zijn in het kader van de vliegveiligheid, natuurbescherming en openbare veiligheid.

³ Zie bijvoorbeeld het Besluit luchtverkeer BES.

3.2 Probleemaanpak

3.2.1 Algemeen

Vanwege de diverse (maatschappelijke) toepassingen en het (commerciële) gebruik van onbemande luchtvaartuigen in het luchtruim van de BES-eilanden is een wijziging van de Luchtvaartwet BES en de onderliggende regelingen wenselijk om onbemande luchtvaartuigen gereguleerd toe te staan.

3.2.2 Uitgangspunten

Voor de aanpassing van de Luchtvaartwet BES is onderzocht op welke bouwstenen het toelaten van onbemande luchtvaartuigen op de BES-eilanden kan leunen. De huidige Europese regelgeving voor onbemande luchtvaartuigen is in de expertgroep te zwaar bevonden om in te voeren op de eilanden. De ervaring met de nationale Nederlandse regelgeving en de voorstellen voor regelgeving van de *Joint Authorities for Rulemaking of Unmanned Systems* (JARUS)⁴ hebben als basis gediend om tot een complete set van operationele eisen en randvoorwaarden te komen die het fundament zijn voor de voorgestelde wetswijziging. Dit voorstel en de toepassing is verder uitontwikkeld in de expert-groep.

3.2.3 Open, specifieke en gecertificeerde categorie

Voor de wet- en regelgeving voor de onbemande luchtvaart staat de operatie centraal en is deze risicogebaseerd. Dit betekent dat de risico's van de uit te voeren vluchten zo veel mogelijk worden gemitigeerd. Zo moet de piloot voldoende zijn opgeleid en moet het onbemande luchtvaartuig technisch zijn toegerust voor de voorgenoemde vlucht. Daarnaast is ook het gewicht van het luchtvaartuig van belang.

Voorgesteld wordt de operaties die kunnen worden uitgevoerd met onbemande luchtvaartuigen onder te verdelen in 3 categorieën; de open, de specifieke en de gecertificeerde categorie. Deze categorieën zijn gebaseerd op de mitigatie van het risico van de vlucht. In onderliggende regelgeving worden deze categorieën verder uitgewerkt.

Open categorie

Onder de open categorie vallen operaties met een laag risico. Om die reden zullen er geen vergunningen vereist worden, maar zullen operationele beperkingen worden gebruikt om het risico te beperken. Voor de open categorie geldt het maximale gewicht van 4 kilo en een vlieghoogte van maximaal 120 meter boven de grond of water. Deze waarden zijn afgeleid van internationaal geldende standaarden die de harmonisatie verstevigen.

Specifieke categorie

Binnen de specifieke categorie kunnen operaties met een hoger risico worden uitgevoerd indien het luchtvaartuig zwaarder is dan 4 kilo, dicht in de buurt van mensen/dieren komt of uit het zicht van de piloot vliegt. Voor deze operaties is een vergunning of een declaratie nodig. Voor aanvang van de vlucht moet een risicoanalyse uitgevoerd worden gebaseerd op de operationele risico's. Kenmerkend voor de specifieke categorie zijn vluchten met relatief zware drones waarmee over een langere afstand wordt gevlogen.

Gecertificeerde categorie

In de gecertificeerde categorie vallen vluchten met een hoog risico. Om deze risico's te mitigeren dient de piloot, het onbemande vliegtuig en de operator gecertificeerd worden. In deze categorie mag bijvoorbeeld (dicht) boven mensenmenigte gevolgen worden en mogen gevaarlijke goederen en personen vervoerd worden. De gecertificeerde categorie is nog niet verwezenlijkt in (Europese) wet- en of regelgeving. Gekozen is om voor deze categorie al wel een grondslag op te nemen in het hier voorliggende wetsvoorstel. Deze categorie kan in een later stadium op grond van onderliggende uitvoeringsregelgeving op de BES-eilanden nader uitgewerkt worden.

3.2.4 Geografische gebieden

Voor de BES worden per eiland geografische gebieden (ook wel zones) aangewezen waarin operaties

⁴ JARUS is een groep van experts waarin 63 landen vertegenwoordigers afvaardigen van de nationale luchtvaartautoriteiten en de nationale en regionale luchtvaart veiligheid organisaties en geeft aanbevelingen op het gebied van techniek, veiligheid en operationele voorschriften.

conform de genoemde categorisering zijn toegestaan:

- Drone ‘friendly zone’: Deze zone zal in beginsel de gehele eilanden beslaan. In dit gebied zijn vluchten met onbemande luchtvaartuigen toegestaan die zowel onder de condities van de open als specifieke categorie vallen;
- Drone ‘restricted zone’: een gebied waar alleen vluchten met onbemande luchtvaartuigen zijn toegestaan die vliegen onder condities van de specifieke categorie of waarvoor toestemming van de grondeigenaar of luchthaven nodig is voor aanvang van de vlucht;
- ‘no drone zone’: een gebied waar vluchten met onbemande luchtvaartuigen niet zijn toegestaan.

Op basis van vliegveiligheid, grondrisico, natuurinstandhouding, openbare orde en privacy kunnen zones worden aangewezen. Deze zones zullen in samenwerking met of op verzoek van de lokale autoriteiten worden opgesteld en worden vastgesteld door de Minister van IenW.

3.2.5 Registratie en opleiding

Op verzoek van de eilanden moet het voor iedereen die met een onbemand luchtvaartuig vliegt verplicht zijn om een vorm van opleiding te hebben gevolgd en, indien in bezit van een eigen onbemand luchtvaartuig, zich daarnaast te registreren. Dit geeft de autoriteit de mogelijkheid om de piloten bewust te maken van de geldende regels en tevens inzicht te krijgen over de omvang van het aantal piloten en operators. Voordat met een onbemand luchtvaartuig gevlogen wordt, kan door middel van een online training een bewijs behaald worden. De precieze inhoud van deze training(en) zal op een nader moment worden bepaald. In ieder geval zullen in deze training alle vliegregels en voorschriften worden behandeld waaraan een piloot zich moet houden om de veiligheid tijdens de vlucht te kunnen waarborgen. Indien de piloot in bezit is van een eigen (of meerdere) onbemande luchtvaartuig(en), zal ook een online registratieproces doorlopen moeten worden. Na afronding van dit proces ontvangt de aanvrager een speciaal nummer, gekoppeld aan de aanvrager, die zichtbaar op het onbemand luchtvaartuig moet worden aangebracht. Het identieke operatornummer kan worden gebruikt op meerdere onbemande luchtvaartuigen. Bij de ontwikkeling van een online opleidings- en registratiesysteem zal worden samengewerkt met de BES-eilanden en de CAS-landen.

3.2.6 Luchtwaardigheid

Wereldwijd worden onbemande luchtvaartuigen ontwikkeld met verschillende standaarden en certificeringsmethodes. Voor de open categorie zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld waar het toestel aan moet voldoen om een vlucht op een veilige manier te kunnen uitvoeren. Voor de specifieke categorie zal de operator van de vlucht in de vergunningsaanvraag moeten aantonen aan welke voorwaarden het luchtvaartuig voldoet om de eventuele risico's van de vlucht te mitigeren. Voor de gecertificeerde categorie zijn de eisen voor de luchtwaardigheid in ontwikkeling.

3.3 Instrumentkeuze

3.3.1 Algemeen

Met ingang van 10 oktober 2010 is de Minister van IenW (systeem)verantwoordelijk geworden voor de burgerluchtvaart op de BES-eilanden. Bij het toestaan van onbemande luchtvaartuigen zal de nieuwe wet- en regelgeving de basis vormen om het veilige gebruik van onbemande luchtvaartuigen op de BES-eilanden te bewaken. Om tot een werkbaar kader voor de regelgeving op de BES te komen is met de expertgroep de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen (RoABL) en de EU-regelgeving doorgelicht.

3.3.2 Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen (RoABL)

De RoABL bevat regels voor het uitvoeren van vluchten met op afstand bestuurdde luchtvaartuigen (RPAS). Zo worden eisen gesteld aan de piloot, de exploitant, de vluchttuitvoering en het luchtvaartuig zelf. Tenslotte bevat de RoABL regels voor deelname aan het luchtverkeer. In de verkennende fase is met de expertgroep besproken of de RoABL van toepassing kan zijn voor de BES-eilanden. De RoABL was in Nederland leidend tot aan de invoering van EU-regelgeving. De conclusie is dat de RoABL niet goed op de BES-eilanden kan worden toegepast vanwege het feit dat de RoABL alleen van toepassing is op de professionele drones operator. De daarin vereiste operator-vergunning (ROC of ROC-light) en de daaraan gekoppelde zware opleiding voor de piloot en de certificering van de drones zijn niet realistisch voor de vluchten die worden uitgevoerd op de BES-eilanden. Er zouden daarnaast opleidingsinstellingen en certificeringsinstanties op de eilanden moeten komen, waarvoor de markt aldaar te klein is. Een andere oplossing zou zijn dat de operators voor opleidingen en certificering naar (Europees) Nederland moeten komen, hetgeen voor drone-operators financieel in veel gevallen niet haalbaar is.

3.3.3 EU-regelgeving onbemande luchtvaart

In de expertgroep is de wenselijkheid van de toepassing van de hiervoor genoemde EU-regelgeving besproken om te kijken of die toepasbaar zou kunnen zijn. De conclusie is dat EU-regelgeving deels (maar niet volledig) aansluit op de operatie van de eilanden vanwege de volgende argumenten:

- Europese luchtvaartregelgeving geldt niet automatisch op de BES-eilanden;
- De EU-regelgeving is te complex ingericht voor de eilanden en is ontwikkeld met het oog op de grote geografische diversiteit in Europa;
- De verplichte CE-markering voor onbemande luchtvaartuigen, zoals voorgeschreven in de EU-regelgeving, is moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar, omdat de markt op BES-eilanden meer op de Verenigde Staten is georiënteerd.

3.3.4 JARUS

Gelet op de hiervoor beschreven overwegingen is ervoor gekozen om gebruik te maken van de JARUS-voorstellen die ook ten grondslag liggen aan de EU-regelgeving. Uit JARUS komt de indeling in de genoemde categorieën en de toepassing van zonerings. In goed overleg met de vertegenwoordigers in de expertgroep zijn de operationele beperkingen besproken, de wijze van registratie, de vereiste kennis van de piloot en de indeling in de verschillende categorieën. Deze worden in de onderliggende regelgeving opgenomen.

Invulling

Samen met de expertgroep en het lokale bestuur is voorgesteld om het vliegen met onbemande luchtvaartuigen op de BES-eilanden volgens de Luchtvaartwet BES op een veilige wijze mogelijk te maken.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Hoofdstuk 2, 3, 4 en beperkte delen van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart zijn op grond van artikel 1.2, eerste lid, onder c, van de Wet, en de krachtens deze hoofdstukken vastgestelde amvb's en ministeriële regelingen mede van toepassing binnen het luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op het territorium van deze openbare lichamen. Het betreft hoofdzakelijk luchtvaartveiligheidsregels. Op handhaving van hiervoor genoemde bepalingen zijn tevens de toepasselijke handhabingsbepalingen, zoals opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet luchtvaart, van toepassing. Met het onderhavige wetsvoorstel worden aan het voorgaande geen wijzingen aangebracht.

6. Gevolgen

De voorgestelde wetswijziging biedt een oplossing voor de in de probleemomschrijving onder punt 3.1 genoemde onderwerpen en moet erin gaan voorzien dat er op de BES-eilanden met onbemande luchtvaartuigen mag worden gevlogen. Dit heeft consequenties voor de mate waarin het luchtruim gebruikt wordt alsmede voor bewoners en bezoekers. In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt waar het gebruik van onbemande luchtvaartuigen wordt toegestaan en aan welke randvoorwaarden de operator en de piloot moeten voldoen alvorens deze luchtvaartuigen mogen opstijgen. Denk hierbij aan verantwoordelijkheden van de operator zoals registratie en opleiding en verantwoordelijkheden van de overheid zoals het ontwikkelen van kaders, communicatie en instellen van de handhaving.

De gevolgen van de onderhavige wijziging zijn als volgt:

- De gevolgen van het mogen vliegen met onbemande luchtvaartuigen kunnen voor de burgers zowel voordelig als nadelig zijn. De nadelen kunnen overlast zijn qua geluid of om reden van privacy. Door middel van de in het wetsvoorstel voorziene zonerings in geografische gebieden kan het gebruik van onbemande luchtvaartuigen worden gereguleerd. Voordelen zijn er voor de inwoners en toeristen die de eilanden bezoeken om hun hobby te kunnen uitoefenen;
- De gevolgen voor het bedrijfsleven zijn dat het gebruik van drones goedkopere, veiligere en snellere mogelijkheden kan bieden om werkzaamheden te verrichten;
- De overheid kan zelf onbemande luchtvaartuigen inzetten voor bijvoorbeeld inspecties, landmetingen, etc. Daarnaast kunnen toezichthoudende instanties onbemande luchtvaartuigen inzetten voor hun werkzaamheden;
- Op het gebied van milieu wordt bij regelgeving voor onbemande luchtvaartuigen vooral gekeken naar de overlast boven beschermde natuurgebieden en afschrikkende effect op bepaalde dieren. Mede om die reden bevat het wetsvoorstel in grondslagen om bij ministeriële regeling 'restricted zones' aan te wijzen waarin het alleen voor operators die beschikken over een vergunning en/of beschikken over een toestemming van de grondeigenaar of luchthaven mogelijk is om in kwetsbare gebieden onbemande luchtvaartuigen te gebruiken.

Gelijktijdig met de onderhavige wijziging van de Luchtvaartwet BES wordt gewerkt aan de krachtens deze Wet vast te stellen onderliggende regelgeving, zodat het gehele pakket in één keer in werking kan treden.

7. Uitvoering en handhaving

Het toestaan van onbemande luchtvaartuigen heeft consequenties voor de lokale overheid alsmede de inspectie en handhaving uitgevoerd door de ILT en de Luchtvaart Politie. Binnen de lagere regelgeving zal worden vastgesteld voor welke taken de organisaties verantwoordelijkheid gaan dragen om het gebruik van onbemande luchtvaartuigen gereguleerd toe te staan. Ondersteunende ICT-systemen zullen hierbij zorgen voor een ontlasting van de taken zodat de meeste vluchten in de open categorie zonder interventie doorgang kunnen vinden. Ook in de specifieke categorie is er ruimte om vluchten met een laag risico toe te staan zonder voorafgaande toestemming en na afstemming met de plaatselijke luchtverkeersleiding. Hierbij wordt de wens van de expertgroep om tot een operatiegericht, evenredig, op risico en prestatie gebaseerd regelgevingskader te komen nadrukkelijk in overweging genomen.

Met de wijziging van artikel 50 van de Luchtvaartwet BES wordt het voor de politie mogelijk om strafrechtelijk op te treden tegen overtredingen van hetgeen bepaald bij of krachtens deze wet. Daarnaast zijn de inspecteurs van de ILT ingevolge artikel 62, eerste lid, in samenhang met het Besluit aanwijzing toezichthouders luchtvaart, bevoegd om bestuursrechtelijk op te treden wanneer er een overtreding van hetgeen bepaald bij of krachtens de Luchtvaartwet BES wordt geconstateerd. Op grond van artikel 64 van de Luchtvaartwet BES zijn de aangewezen toezichthouders tevens bevoegd om alle benodigde inlichtingen te vragen.

Zoals reeds besproken onder punt 5 van deze toelichting, zijn hoofdstuk 2, 3, 4 en beperkte delen van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart op grond van artikel 1.2, eerste lid, onder c, van de Wet mede van toepassing op de BES-eilanden. Handhaving van deze bepalingen geschiedt overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van hoofdstuk 11 van de Wet luchtvaart.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt op zichzelf geen uitvoeringskosten of andere kosten met zich mee. Dat neemt echter niet weg dat het nieuwe regelgevingskader wel, voornamelijk in het begin, zal leiden tot extra kosten voor exploitanten, bijvoorbeeld in het verband met inschrijving of opleiding. Omdat deze regelgeving nog wordt uitgewerkt, is het op dit moment nog niet mogelijk om de uitvoeringskosten of andere kosten te kwantificeren.

8. Consultatie

8.1 Expertgroep en klankbordgroep

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben met betrekking tot de onbemande luchtvaart, onder andere vanwege de (deels relatief afgelegen) ligging van de eilanden en andere geografische kenmerken, andere wensen en behoeften dan in het Europese deel van Nederland. De expertgroep heeft de belangen vertegenwoordigd voor de uniformering tussen de BES- en CAS eilanden.

Ongeacht de samenhang heeft elk BES-eiland ook lokale (politieke) verschillen. Het eilandbestuur is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de voorgelegde wet- en regelgeving en moet zorgvuldig worden betrokken. Om de lokale wensen en voorstellen in te brengen is per BES-eiland een klankbordgroep opgericht voor de consultatie. In deze klankbordgroep zijn vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam, de luchthaven, luchtverkeersleiding, natuurbeheer, handhaving, veiligheidsorganisaties en de sector afgevaardigd. De klankbordgroep speelt een belangrijke rol en heeft waardevolle inbreng opgeleverd voor het gebruik en de toepassing van onbemande luchtvaartuigen op BES. Hierbij is onder andere gekeken naar de wensen van bewoners, ondernemers en andere belanghebbende, waaronder organisaties die zich inzetten voor natuurbehoud.

Het onderhavige voorstel is dan ook in de breedte uitvoerig afgestemd en ter consultatie gelegd bij de vertegenwoordigers van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Hierop is instemmend gereageerd. Tevens zijn vertegenwoordigers van de Luchtvaart Politie en de ILT betrokken zodat het voorgestelde kader handhaafbaar en uitvoerbaar is. De expertgroep en de klankbordgroep per eiland wordt aangestuurd door het programma Onbemande Luchtvaart van de directie Luchtvaart (lenW).

8.2 HUF-toets

De ILT houdt toezicht op de naleving van onder meer (veiligheids)wet- en regelgeving voor de luchtvaart en handhaaft deze. In dat verband is dit besluit aan de Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de



bepalingen van deze wet. De IG heeft geconcludeerd dat de wet uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig wordt geacht.

8.3 Internetconsultatie en ATR

Zoals onder 8.1 reeds aangegeven is het onderhavige voorstel tot stand gekomen na intensieve afstemming met de expertgroep, waar onder andere vertegenwoordigers van de BES-eilanden onderdeel van uitmaken. Gelet op het voorgaande, het feit dat de regelgeving zeer specifiek is voor de BES-eilanden, en het feit dat deze wet enkel formele kaders bevat, is ervoor gekozen om het onderhavige voorstel niet aan te bieden voor openbare internetconsultatie. De amvb en de ministeriële regeling die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het onderhavige voorstel en die ook voornamelijk materiële bepalingen bevatten met betrekking tot eisen aan piloten onbemande luchtvaartuigen en deelname aan het luchtverkeer, zullen wel aangeboden worden voor openbare internetconsultatie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. Het onderhavige voorstel is dan ook ter advisering aangeboden aan de ATR. De ATR heeft besloten geen formeel advies te brengen op dit voorstel.

8.4 Betrokkenheid landen van het Koninkrijk

Het onderhavige voorstel is mede afgestemd met de CAS-landen, die vergelijkbare regelgeving hebben vastgesteld.

9. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiermee wordt aangesloten bij het systeem van Vaste Verandermomenten (VVM).

Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A

Met onderdeel A van artikel I wordt allereerst de verouderde verwijzing naar de 'Minister van Verkeer en Waterstaat' geactualiseerd door deze te vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'. Verder worden aan het eerste lid vier begripsomschrijvingen toegevoegd. Voor nadere uitleg over de verschillende categorieën wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Onderdelen B,C en D

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om respectievelijk 'de Minister' of 'De Minister' telkens te vervangen door *Onze Minister*'. Verder wordt in artikel 22, eerste lid, 'de Minister van Infrastructuur en Waterstaat' vervangen door 'Onze Minister'.

Met deze wijzigingen wordt de terminologie in de Luchtvaartwet BES in lijn gebracht met aanwijzing 3.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), waarin is bepaald dat een Minister in een wet wordt aangeduid met 'Onze Minister'.

Onderdeel E

In het eerste lid van artikel 15 wordt bepaald dat vluchten met onbemande luchtvaartuigen van de open, specifieke of gecertificeerde categorie moeten voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de desbetreffende categorie te stellen regels. Of een vlucht wordt ingedeeld in de open, de specifieke of de gecertificeerde categorie, wordt dus bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van het twee lid van artikel 15 zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur tevens regels worden vastgesteld met betrekking tot de onderverdeling van de open, specifieke en gecertificeerde categorie in subcategorieën, de deelname aan het luchtverkeer van onbemande luchtvaartuigen, en de wijze waarop toestemming wordt verleend voor vluchten in de specifieke en gecertificeerde categorie.

Op grond van het derde lid kunnen geografische gebieden (zones) worden aangewezen waarboven vluchten met onbemande luchtvaartuigen in bepaalde of alle categorieën of subcategorieën worden beperkt, verboden of onderworpen aan voorafgaande toestemming. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het nodig hebben van voorafgaande toestemming of afwijkende regels in verband met natuurbehoud, zoals tijdens het broedseizoen van vogels.

Op grond van vierde lid kan de Minister van IenW een ontheffing of vrijstelling verlenen van de krachtens de artikel 15 vastgestelde regels, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van een



wettelijke taak. Het gaat hierbij bijvoorbeeld, maar niet uitputtend, om vluchten die de politie, de brandweer, Defensie en inspecties uitvoeren. Vanwege de aard van de operaties kan er niet altijd worden voldaan aan de vastgestelde regels. Ten overvloede wordt opgemerkt dat ook dergelijke vluchttuitvoeringen geen onnodige en/of onaanvaardbare risico's mogen opleveren, zowel in de lucht als op de grond.

Onderdeel F

Met onderdeel C wordt het nieuwe artikel 15 toegevoegd aan het eerste lid van artikel 50. Door het toevoegen van dit artikel, wordt overtreding van artikel 15 of de bij of krachtens dit artikel vastgestelde regels, strafbaar gesteld. Het overtreden van deze regels is een overtreding.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,