



Handelingskader van de Minister van Justitie en Veiligheid 12 juni 2025, kenmerk 6432239, over het bestrijden van onbemande luchtvaartuigen (drones) tijdens de NAVO-top 2025 (Tijdelijk handelingskader voor de bestrijding van drones NAVO-top 2025)

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Defensie;

Gelet op de artikelen 3, 4, 7, 9, 58, 59 en 62 van de Politiewet 2012;

De hoofdstukken 2, 3 en 4 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren;

Artikel 3, derde lid, van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten en het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak;

Besluit:

Artikel 1. Algemeen

In dit handelingskader wordt verstaan onder:

ambtenaar: de ambtenaar van politie, bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012, en de ambtenaar van politie, bedoeld in artikel 2, onder c of d, van die wet, die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaken; de militair van de Koninklijke marechaussee in de uitvoering van de politietaken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Politiewet 2012, de militair van de krijgsmacht, bedoeld in de artikelen 58, 59 en 62 van de Politiewet 2012 en de militair en de burgerambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten;

drone: een onbemand luchtvaartuig;

bestrijdingshandeling: een op een drone gerichte handeling, die ertoe strekt de mobiliteit, de beweging, de interne en/of externe communicatiemogelijkheden te beïnvloeden, te onderbreken of te verstoren, dan wel de drone te vangen, te doen landen, te doen stoppen en/of te doen neerstorten, dan wel een andere handeling als bedoeld in artikel 4, gericht tegen een drone teneinde de gevaarzetting, de ongeoorloofdheid en/of de dreiging die daarvan uitgaat, te bestrijden.

Artikel 2. Informatiepositie en voorbereiding

Voorafgaand aan het uitvoeren van een mogelijke handeling die tot doel heeft een gevaarzettende of ongeoorloofde drone te bestrijden, vergaart de ambtenaar de kennis die redelijkerwijs nodig is voor een zo veilig en doeltreffend mogelijk optreden. Hierbij kan worden gedacht aan het mogelijke gevaar voor personen en voor goederen als gevolg van de aanwezigheid van een drone en de dreiging die daarvan uitgaat, als ook aan het mogelijke letsel bij personen dan wel de (neven)schade aan zaken waarvan voorzienbaar is dat deze kunnen optreden als gevolg van een mogelijke handeling die tot doel heeft een drone te bestrijden. Deze informatiepositie stelt de ambtenaar zoveel mogelijk in staat de mogelijke doeltreffendheid van één of meer mogelijke bestrijdingshandelingen te bepalen en daartoe voorbereidingen te treffen, zodat de ambtenaar veilig, proportioneel, doeltreffend en met het minst ingrijpende toereikende middel kan handelen.

Artikel 3. Preventiemaatregelen: informeren over restricties

Luchtruimrestricties kunnen van invloed zijn op zowel de rechtmatigheid van de aanwezigheid van een drone als het dreigingsbeeld dat daarvan uitgaat. Het is van groot belang dat luchtverreken, droneoperators en andere deelnemers aan het luchtverkeer via luchtruimpublikaties op de hoogte worden gesteld van verboden en beperkingen. Daarnaast wordt ook op websites van overheden en belangenorganisaties, de GoDrone App en website van Luchtverkeerleiding Nederland informatie gegeven over luchtruimrestricties. Ook wordt op de meest relevant geachte (militaire) luchthavens de aandacht gevestigd op van kracht zijnde maatregelen door onder meer de aanwezigheid van de politie, de Koninklijke Mareschaussee en/of militairen van defensie.



Artikel 4. Afweging en uitvoering bestrijdingshandelingen

1. Indien een drone door een waarneming van een ambtenaar wordt gesignaleerd, dan maakt hij op basis van de op dat moment beschikbare informatie onverwijld een inschatting van het gevaarzettende en/of ongeoorloofde karakter van de (dreigende) aanwezigheid van de drone en van de aard en ernst van de dreiging of het gevaar voor de veiligheid van personen of zaken. Voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is maakt hij bij die afweging tevens een inschatting van het mogelijk letsel bij personen en/of de schade aan zaken die als voorzienbaar gevolg kunnen optreden wanneer wordt besloten de drone te bestrijden door een of meer van de hierna te noemen handelingen:
 - a. de ambtenaar detecteert de locatie van de droneoperator en vordert ter plaatse dat deze de drone veilig laat landen op een door de ambtenaar aangewezen plek, dan wel dat de droneoperator het besturingssysteem overdraagt aan de ambtenaar opdat laatstgenoemde de drone tot een landing kan brengen;
 - b. de ambtenaar verschaft zich de toegang tot het geautomatiseerde netwerk van de drone of een deel daarvan, teneinde de besturing over te nemen dan wel de communicatie tussen de droneoperator en de drone te verstoren;
 - c. de ambtenaar maakt gebruik van het elektromagnetisch spectrum om de verbinding tussen de droneoperator en de drone te verstoren en/of de uitvoer van een geprogrammeerde route te verstoren, teneinde de drone te doen stoppen;
 - d. de ambtenaar kiest voor de inzet van een fysieke interventie tegen de drone teneinde deze onverwijld te doen stoppen, met uitzondering van een vuurwapen;
 - e. de ambtenaar gebruikt een vuurwapen tegen de drone, teneinde deze onverwijld te doen stoppen.
2. Als op basis van de afwegingen en/of in samenspraak met of op uitdrukkelijke last van een meerdere wordt besloten over te gaan tot de uitvoering van een of meer van de in het eerste lid genoemde bestrijdingshandelingen, dan wordt gekozen voor de minst ingrijpende toereikende bestrijdingshandeling, die voorts in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel dat erin bestaat de aard en ernst van de gevaarstelling en/of de dreiging van de aanwezigheid van de drone dan wel het ongeoorloofde karakter ervan, te doen stoppen of te verminderen. Bij de uitvoering van de in het eerste lid, onder d en e genoemde handelingen, wordt in verhouding tot het beoogde doel de meest lichte vorm van geweld gebruikt en worden de daaraan verbonden risico's zo veel mogelijk beperkt.

Artikel 5. Inwerkingtreding

Dit handelingskader treedt in werking met ingang van 18 juni 2025 om 05.00 uur plaatselijke tijd en vervalt met ingang van 27 juni 2025 om 20.59 uur plaatselijke tijd.

Artikel 6. Citeertitel

Dit handelingskader wordt aangehaald als: Tijdelijk handelingskader voor de bestrijding van drones NAVO-top 2025.

Dit handelingskader zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel*



TOELICHTING

Op 24 en 25 juni 2025 vindt in Den Haag de NAVO-top plaats. De NAVO-top is een voor Nederland ongekend groot evenement. Dit feit, alsmede de unieke aanwezigheid van een groot aantal staatshoofden en regeringsleiders, vraagt om een samenstel van maatregelen voor een veilig, waardig en ongestoord verloop van het evenement. Een van deze maatregelen betreft de restricties aan het gebruik van het luchtruim. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Defensie hebben daartoe de Regeling tijdelijke sluiting en beperking luchtruim NS 2025 vastgesteld. Dit handelingskader is specifiek gericht op bestrijdingshandelingen tegen onbemande luchtvaartuigen (drones) ten tijde van de NAVO-top 2025.

Op grond van de Politiewet 2012 zijn de ambtenaar van de politie, de militair van de Koninklijke Marechaussee, alsmede de militair die bijstand verleent aan de politie of de Koninklijke Marechaussee, bevoegd om bij de uitvoering van de politietaak gebruik te maken van de aan hen toegekende bevoegdheden indien zij optreden in de rechtmatige uitoefening van hun bediening. Dit houdt in dat de betreffende functionaris (hierna: de ambtenaar¹) handelt in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels. De ambtenaar die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is op grond van artikel 7 van de Politiewet 2012 bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld en/of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt.

Deze eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn, evenals de eisen van redelijkheid en gematigdheid, van toepassing op elke geweldsaanwending, en nader uitgewerkt ten aanzien van verschillende gewelddmiddelen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie). De Ambtsinstructie is conform artikel 9, tweede lid, van de Politiewet 2012 ook van toepassing op de militair die bijstand verleent aan de politie. Andere bevoegdheden van de politie en de Koninklijke Marechaussee vinden hun grondslag in onder meer de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering.

Voorts staat in de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten omschreven dat de militair in de rechtmatige uitvoering van de militaire bewakings- en beveiligingstaak eveneens bevoegd is tot gebruik van geweld of vrijheidsbeperkende middelen wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op andere wijze kan worden bereikt. Deze identiek aan de Politiewet 2012 omschreven eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, evenals de eisen van redelijkheid en gematigdheid, zijn nader uitgewerkt in het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak. Anders dan de militair die bijstand verleent aan de politie of de militair van de Koninklijke Marechaussee die op grond van artikel 4 Politiewet 2012 een politietaak uitvoert, is de militair die de bewakings- en beveiligingstaak uitvoert, niet gebonden aan de Ambtsinstructie maar aan voornoemd Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak.

In de huidige tijd, die wordt gekenmerkt door snelle en vergaande technologische ontwikkelingen, moet rekening worden gehouden met nieuwe vormen van verstoring van de openbare orde en strafbare feiten die worden voorbereid of (dreigen te worden) gepleegd door middel van onbemande mobiele objecten. In de meeste gevallen gaat het om ongeoorloofde en/of gevaarzettende onbemande luchtvaartuigen (drones). Om deze ongeoorloofde en/of dit gevaar tegen te kunnen gaan, wordt in de operationele praktijk gebruikgemaakt van diverse handelingen om drones te bestrijden.

Voor alle handelingen die zijn gericht op het bestrijden van een drone, geldt de hoofdregel dat de ambtenaar gehouden is bij de uitoefening van de politietaak of de bewakings- en beveiligingstaak gebruik te maken van de aan hem toegekende bevoegdheden en te handelen in overeenstemming met de bij of krachtens de Politiewet 2012 of de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten geldende beginselen, zoals de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid. De technologische ontwikkelingen rondom drones volgen elkaar snel op, net als de ontwikkelingen rondom de mogelijkheden drones te bestrijden. Een ongewenst gevolg hiervan kan zijn dat de ambtenaar voor of tijdens de uitvoering van een bestrijdingshandeling onvoldoende houvast vindt in de genoemde algemene beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid. Angst voor onrechtmatig, en daarmee mogelijk strafbaar of disciplinair verwijtbaar handelen, zou kunnen leiden tot handelingsverlegenheid bij de ambtenaar die operationeel verantwoordelijk is voor het inschatten van het gevaarzettende karakter van de aanwezigheid van een drone, en het – indien nodig – besluiten tot en/of daadwerkelijk uitvoeren van een of meerdere bestrijdingshandelingen. Dergelijke handelingsverlegenheid is onwenselijk, juist vanwege het dreigingsbeeld dat

¹ In dit handelingskader wordt uitgegaan van een ruime definitie van 'ambtenaar', zie de definitiebepaling in artikel 1.



kan uitgaan van een onbemand luchtvaartuig. Dit geldt in het bijzonder tijdens de NAVO-top 2025.

Dit handelingskader voorziet in houvast, door te beschrijven door middel van welke op een drone gerichte handelingen het onbemande luchtvaartuig kan worden bestreden. Ook wordt stilgestaan bij de betekenis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het kader van deze handelingen en de belangen die daarbij in acht kunnen worden genomen door de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het voorbereiden, het besluiten tot en/of het uitvoeren van de betreffende handeling(en). Het handelingskader beoogt geen wijzigingen aan te brengen in bestaande wet- of regelgeving. Veeleer kan het handelingskader worden beschouwd als een verduidelijking van de bestaande handelingsmogelijkheden tegen drones en de belangen die daarbij in acht moeten worden genomen in het kader van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zodoende wordt beoogd met dit handelingskader eventuele handelingsverlegenheid zoveel mogelijk te voorkomen, wat juist in bijzondere situaties zoals gedurende de NAVO-top 2025 van groot belang is. De aanwezigheid van een drone kan een zekere mate van (onverwachte) dreiging met zich brengen en onder omstandigheden nopen tot snel handelen door de ambtenaar. Wanneer de ambtenaar bij het uitvoeren van een bestrijdingshandeling, een delictsomschrijving van een wettelijke strafbepaling heeft vervuld, wordt diens handelen verondersteld gerechtvaardigd te hebben plaatsgevonden. Anders gezegd: van strafbaar handelen is in beginsel geen sprake indien de ambtenaar een of meer van de bestrijdingshandelingen heeft uitgevoerd in overeenstemming met de in dit handelingskader neergelegde uitgangspunten.

Het voorgaande laat onverlet dat indien een uitgevoerde bestrijdingshandeling moet worden beschouwd als het aanwenden van geweld als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder c, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, dan wel artikel 1a van het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak, hiervan een melding moet worden gedaan conform artikel 17 van voornoemde Ambtsinstructie of artikel 8 van voornoemd Besluit.

Voorts is van belang dat de inzet van een bestrijdingshandeling in voorkomende gevallen achteraf door het Openbaar Ministerie kan worden onderzocht en getoetst aan onder andere de in het handelingskader neergelegde uitgangspunten. Daaraan kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een inzet met veel nevenschade (letsel en/of materieel) of een bestrijdingshandeling die heeft geleid tot grote maatschappelijke onrust. Ook kan een aangifte of een bevel van het gerechtshof als bedoeld in artikel 12i van het Wetboek van Strafvordering aanleiding vormen voor het doen van (nader) onderzoek door het Openbaar Ministerie. Wanneer een bestrijdingshandeling bestaat uit het aanwenden van geweld, zal daar in veel gevallen reeds op grond van bestaande wet- en regelgeving nader onderzoek naar worden gedaan.

Dit handelingskader treedt op 18 juni 2025 in werking en vervalt op 27 juni 2025. Hiermee wordt aangesloten bij de geldigheidsduur van de Regeling tijdelijke sluiting en beperking luchtruim NS 2025. De reden voor afwijking van de vaste verandermomenten is dat het een tijdelijk handelingskader betreft dat slechts voor een beperkte periode van toepassing is.

De snelheid van recente technologische ontwikkelingen en recente geopolitieke veranderingen zijn van invloed op het risico en de dreiging die (kunnen) uitgaan van de aanwezigheid onbemande luchtvaartuigen. In de voorbereidingsgesprekken die plaatsvonden in aanloop naar de NAVO-top 2025 ten behoeve van de totstandkoming van dit tijdelijke handelingskader, is door verschillende betrokken departementen en (uitvoerings)organisaties te kennen gegeven dat er behoefte bestaat aan meer toekomstbestendige regelgeving voor handelingen van politie- en/of veiligheidsdiensten ter bestrijding van onbemande luchtvaartuigen en/of mobiele objecten. Tegen deze achtergrond is tevens de wens geuit dit tijdelijke handelingskader voor de bestrijding van drones te evalueren na afloop van de NAVO-top 2025. Een dergelijke evaluatie kan leiden tot inzichten die kunnen bijdragen aan beantwoording van de vraag of het ontwikkelen van meer bestendige regelgeving over handelingen ter bestrijding van drones, geprioriteerd zou moeten worden en hoe zij inhoudelijk zou moeten worden vormgegeven. Of een evaluatie van dit tijdelijke handelingskader noodzakelijk is en prioritering verdient, zal worden besloten na afloop van de NAVO-top 2025.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel*