

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mw. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Betreft: drones in het Waddengebied
Leeuwarden, 18 februari 2021

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

In deze brief richt ik me tot u als (demissionair) minister van Infrastructuur en Waterstaat en als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. Graag breng ik onder uw aandacht de opvattingen die in het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW) leven ten aanzien van het gebruik van drones.

In de onlangs door u vastgestelde Agenda voor het Waddengebied 2050 is over drones het volgende opgenomen.

"Een nieuwe ontwikkeling die snel verloopt is het vliegen met drones, bijvoorbeeld voor onderzoek en monitoring, militaire doeleinden, fotografie en transport van medicijnen. De huidige wetgeving laat vliegen met drones boven de Waddenzee niet toe [...]. Wel zijn er mogelijkheden voor ontheffing, waarbij een vergunning van de provincie vereist is op basis van de Wet Natuurbescherming. Specifiek beleid voor drones boven de Waddenzee ontbreekt nog."

Als aanpak wordt in de Agenda voorgesteld: "Nagaan of aanvullende regels nodig zijn voor drones boven de Waddenzee en de Noordzeekust als onderdeel van het nieuwe nationale beleid, om in te kunnen spelen op nieuwe mogelijkheden en tegelijk de rust en de ruimte van de Waddenzee en Noordzeekustzone te beschermen. Daarbij afwegen of regels voor drones het beste in de luchtvaartregelgeving of de natuurregelgeving kunnen staan of dat beide elkaar aanvullen."

In het OBW is deze aanpak aan de orde gesteld. Voor meerdere van onze organisaties is het beleid over drones van belang. Dat was reden om er in onze besprekingen aandacht aan te besteden. Op basis van enkele bijdragen van o.a. de natuurorganisaties en enig eigen onderzoek bieden wij u in deze brief een advies aan, als bijdrage aan het ontwikkelen van effectief beleid.

Huidige situatie

Op basis van de Wet Luchtvaart en bijbehorende regelingen voor het vliegen met drones is het niet expliciet verboden om boven de Waddenzee te vliegen. Wel gelden er speciale regels. Zo mag onder de nu geldende regelgeving voor drones *niet hoger* dan 120 meter worden gevlogen. Tegelijk geldt op basis van het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee een vlieghoogte voor de (bemande, onbemande) burgerluchtvaart van *niet lager* dan 450 meter. Daardoor ontbreekt het aan specifiek beleid, ook voor de Waddenzee. Hiermee lijkt het vliegen met drones op dit moment *de facto* niet toegestaan. Het Ministerie van I&W (directie luchtvaart) onderkent de behoeften aan zonerings of nadere regelgeving.

Europese regelgeving rond drones

In 2020 is gestart met de implementatie van de EU regelgeving. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar gebieden die vanuit nationale reguleringen beschermd zijn, maar die dat onder de EU regelgeving niet meer zouden zijn. Voor deze gebieden zijn zones opgenomen in een ministeriële zonering die op 31-12-2020 van kracht is geworden. Omdat het dronegebruik in natuurgebieden momenteel niet in de nationale drone regelgeving is opgenomen maar elders is geregeld (vaak in het beheerplan N2000, wat weer niet geldt voor de Waddenzee, daar staat nu niets in over drones) is voor de 31-12-2020 versie van de regeling, zonering niet als essentieel aangemerkt. Het ministerie overweegt een vervolgproces te starten om de zonering verder uit te werken. Daarbij onderzoekt het ministerie op welke manier belanghebbenden verzoeken tot instellen van zones in kunnen dienen. Belangrijk punt hierbij: de Europese wetgeving kent geen onderscheid tussen beroepsmatig en recreatief gebruik. In Nederland ligt de wettelijke basis voor maatregelen/beperkingen buiten de wet luchtvaart (nl. in de natuurregelgeving).

Voor Nederlandse N2000-gebieden heeft het ministerie de eerste ideeën uit het 'participatieproces' samengevat: "Het algemene pleidooi hierin is geen totaalverbod. Als er zones moeten komen, dan liever gebonden aan tijden, soorten [drones], etc. waarbij gekeken wordt naar de specifieke (mogelijk toestelgebonden) hinder, gekoppeld aan wat je wil beschermen. Hiervoor wordt onder andere zonering in hoogtebanden voorgesteld. Ook is aangegeven het drone gebruik in een bredere context te zetten [...] Een losse maar breed gedragen gedragscode incl. broedseizoen kan een alternatief zijn voor zonering van N2000 gebieden." Voor beleid gaat de voorkeur uit naar een landelijke lijn (algemene luchtruimbepalingen). De provincies moeten zorgen voor specifiek beleid voor N2000 gebieden, met een coördinerende rol voor IPO.

Het advies: uitgangspunt is een verbod op drones in het Waddengebied

Gezien de kernwaarden van het Waddengebied, gezien de hoofddoelen van het beleid (natuur/open landschap), gezien het ontbreken van specifiek beleid en gezien het proces richting verdere implementatie van de EU regelgeving, lijkt het nuttig als het Omgevingsberaad Waddengebied (OBW) zich uitsprekt over wenselijke uitgangspunten voor nadere regelgeving. Onderstaand advies is te zien als een bijdrage van het OBW aan de verdere uitwerking van de regelgeving, en kan als tijdelijke regeling worden overgenomen. Wij stellen dus voor dat u, in afwachting van een structurele regeling, een tijdelijke regeling maakt, waarin ook iets tijdelijks geregeld wordt voor de uitvoering van toezicht en handhaving onder leiding van uw ministerie, waardoor beheerders beter uit de voeten kunnen. We stellen voor dat de projectleider van I&W het voortouw neemt. Wij kiezen in dit advies voor een tamelijk strakke lijn voor het N2000 gebied in de Wadden. De reden daarvoor is gelegen in de ervaring dat 'een enkel keertje geen kwaad kan', maar een hand over hand toenemende verstoring niet is wat we willen. Daarbij komt de gevoeligheid van de natuur in de Wadden voor verstoring.

Het doel staat hierbij centraal: verminderen van de verstoring. Het is ook goed mogelijk dat de inzet van drones de anders optredende verstoring (bijvoorbeeld door helikopters) vermindert. Mocht er meer kennis komen over gebruik en effecten van drones, dan ontstaat er wellicht ruimte voor nuancering van het beleid.

1. Uitgangspunt is het behoud van de bestaande feitelijke onmogelijkheid tot het vliegen met drones boven de N2000-gebieden in het Waddengebied, tenzij er toestemming is verleend vanuit de Wet Natuurbeheer (Wnb).

2. De tijdelijke regeling te laten gelden tot er een helder en handhaafbaar beleid en een structurele regeling is.

3. Daarbij zou moeten worden opgenomen dat er verschil is tussen recreatief¹ en beroepsmatig gebruik (beheer, onderzoek, monitoring). De regels zouden worden:
- recreatief gebruik van drones is jaarrond niet toegestaan boven de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied;
 - beroepsmatige aanvragen voor vergunning lopen via het spoor van de vergunningverlening (Wnb en Wet Luchtvaart) of worden geregeld in de Natura 2000 Beheerplannen. Toestemming op basis van de wet natuurbescherming is in principe mogelijk voor professioneel gebruik van drones in opdracht van de overheid of van terreineigenaren, -beheerders en toezichthouders of door derden, ten behoeve van noodzakelijk toezicht, monitoring, beheer, inrichting en onderzoek van het gebied evenals gebruik voor onbemande HEMS-, SAR-, politie, brandweer- of kustwachtvluchten. Daarbij wordt uitgegaan van het begrip 'Verantwoord vliegen' zoals omschreven in de gedragscode recreatieve luchtvaart. Daarbij wordt rekening gehouden met de bestaande privacy-wetgeving.
 - Bij calamiteiten volstaat een melding van de inzet van drones.

Verder zijn de volgende voorwaarden van toepassing (mede gebaseerd op de EU-regelgeving):

- De vluchten worden door een gecertificeerde dronegebruiker uitgevoerd;
- De gebruiker van de drone is aantoonbaar op de hoogte van de lokale en actuele situatie ten aanzien van de beschermde natuurwaarden en de verstoringsgevoeligheid van die waarden, en handelt altijd conform artikel 1.11 (zorgplicht) van de Wet natuurbescherming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een vlieglogboek.

Voor wat betreft handhaving: zorg in de tijdelijke (maar ook in de definitieve) regeling voor duidelijke handhaafbare voorschriften met eenduidig beleid in afwikkeling bij constatering van strafbare feiten. Betrek hierbij het Openbaar Ministerie, afdeling Functioneel Parket Zwolle.

4. Het Omgevingsberaad beveelt aan dat de bevoegde gezagen zorgen voor heldere informatievoorziening richting publiek over de wettelijke basis van het gebruik van drones (zowel bij de tijdelijke als later de structurele regeling), zodat voor eenieder helder is wat wel en niet is toegestaan. Daarmee kunnen ook (natuur)beheerders eenvoudiger verwijzen, dronegebruikers aanspreken en/of handhaven.

5. Het OBW stelt voor de werkgroep Toezicht, Handhaving en Gastheerschap van het Beheerderscollectief Waddenzee te vragen dat zij in 2021 zorgen voor de juiste input vanuit de beheerders richting de tijdelijke en vervolgens de structurele regeling voor drones.

6. Tenslotte: het OBW adviseert in het eerste Beheerplan Waddenzee of in de N2000-beheerplannen voor het Waddengebied heldere regelgeving voor drones op te nemen. En het advies is ook om bij het N2000-beheerplan Waddenzee de werkgroep Toezicht Handhaving en Gastheerschap van het Beheerderscollectief Waddenzee te betrekken.

¹ Zie bijlage 1

Voor het ontwikkelen van nadere argumentatie op het gebied van natuurwaarden van de Wadden verwijs ik u naar de Agenda voor het Waddengebied 2050. Wellicht kunnen enkele leden van ons Omgevingsberaad daarbij nog behulpzaam zijn.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de overige leden van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied.

Tot nader overleg gaarne bereid,

Hoogachtend,
Omgevingsberaad Waddengebied



drs. A.A.M. Brok
Voorzitter