

NVJ

Nederlandse
Vereniging van
Journalisten



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. de Staatssecretaris
mevr. W. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX
Den Haag

Amsterdam, 21 november 2014

Inzake: Internetconsultatie *Conceptregeling houdende de vaststelling van regels voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen*

Geachte mevrouw Mansveld,

Namens de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Nederlandse Vereniging van Fotojournalisten (NVF) berichten wij u als volgt.

De NVJ en de NVF komen op voor de persvrijheid en de belangen van journalisten. Het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen, in de volksmond 'drones', door journalisten dient vanuit het grondrecht van vrije nieuwsgaring mogelijk te zijn. Anders dan in ons omringende landen kunnen journalisten op dit moment in Nederland echter geen drones gebruiken voor nieuwsgaring. De huidige regelgeving – die de Minister van Infrastructuur en Milieu in 2013 heeft vastgesteld¹ – maakt journalistiek gebruik van drones volledig onmogelijk. Die regels zullen daarom op korte termijn moeten worden aangepast zodat er voor journalisten weer een werkbare situatie ontstaat.

Op 14 februari 2014 hebben we overleg gevoerd met Uw ministerie. Daarbij is volmondig erkend dat de regelgeving momenteel voor journalisten onwerkbaar is, en is benadrukt dat Uw ministerie zich inzet om deze problematiek op te lossen. Concreet werd toen voorgesteld dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) in ontheffingen voor journalisten een afstand van minimaal 50 meter van gebouwen en mensen zal aanhouden, in plaats van 150 meter. Op de brief van de NVJ en de NVF d.d. 27 februari 2014 waarin een oplossing op korte termijn wordt gevraagd heeft U niet inhoudelijk gereageerd.

¹ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 20 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/125653.

Bij brief van 10 juni 2014 is namens de NVJ en de NVF inhoudelijk gereageerd op het ter internetconsultatie voorgelegde *Ontwerpbesluit tot wijziging luchtvaartbesluiten waarmee regels voor op afstand bestuurd luchtvaartuigen (RPA's) worden vastgesteld*. In het verslag van die internetconsultatie gedateerd 4 augustus 2014 is deze inhoudelijke reactie verwerkt.

Vervolgens is op 24 oktober 2014 een ander onderdeel van de te wijzigen regelgeving ter internetconsultatie voorgelegd. De nu ter consultatie voorgelegde conceptregeling zal helaas geen oplossing voor deze problematiek brengen. In die voorgelegde conceptregeling zijn de opmerkingen van de NVJ en de NVF niet meegenomen. Dat bevreemdt, gezien het feit dat we in februari overleg hebben gevoerd op uw Ministerie, aansluitend een brief aan u hebben gestuurd en in juni input hebben gegeven voor de vorige internetconsultatie. De NVJ en de NVF zouden het bijzonder op prijs stellen als de geconstateerde knelpunten worden opgelost.

Voor de duidelijkheid: de NVJ en de NVF zijn niet tegen het reguleren van het gebruik van drones. Journalisten die drones gebruiken realiseren zich terdege dat er hoge eisen gesteld mogen worden aan veiligheid, en dat de overheid daar een rol in heeft. Maar die regelgeving moet voor journalisten wel een werkbare situatie opleveren. Dat is momenteel niet het geval.

Huidige situatie

Sinds 2 juli 2013 geldt een verbod voor professioneel gebruik van drones. Gebruik van een drone door een journalist zonder ontheffing is strafbaar (maximaal zes maanden celstraf en een boete van maximaal € 7.800,=). IL&T kan een ontheffing verlenen. Daar zijn stringente voorwaarden aan verbonden. Er moet een opleiding worden gedaan en een praktijkexamen. De drone dient gekeurd en geregistreerd te worden, en er moet een *operational manual* worden geschreven. De totale kosten hiervoor zijn meer dan € 4.500,=. En in de ontheffing worden beperkingen voor het daadwerkelijke gebruik van de drone opgenomen, met name dat er 150 meter horizontaal afstand moet worden gehouden van mensen en gebouwen.

Daarnaast is per vlucht een ontheffing nodig van de provincie (een zogeheten TUG-ontheffing). De aanvraag daarvoor dient een aantal weken tevoren te worden gedaan: in de praktijk kan dit zes weken duren. De regels hiervoor verschillen per provincie. Voorts moet de vlucht vijf dagen tevoren worden gemeld aan de verkeersleiding (NOTAM) en 24 uur tevoren aan de burgemeester, IL&T en de Luchtvaartpolitie.

Consequentie van deze in 2013 in werking getreden regeling is dat een particulier met een drone opnamen mag maken², maar dat een journalist die dat voor zijn beroep doet dat niet mag zonder een weken tevoren aangevraagde ontheffing en voorafgaande meldingen aan diverse overheidsinstanties. Het inzetten van drones voor nieuwsgaring

² voor zover hij zich houdt aan de in de Regeling Modelvliegen opgenomen regels voor recreatief gebruik.

is op deze wijze feitelijk volledig uitgesloten. Dat is een inperking van de vrijheid van nieuwsgaring die niet voldoet aan de eisen die daaraan in artikel 10 lid 2 EVRM worden gesteld.

Concreet staan de volgende beperkingen momenteel in de weg aan gebruik van drones door journalisten:

- a. een minimale afstand van 150 meter van gebouwen en mensen is voor journalisten te ver voor het maken van bruikbare foto- en filmopnamen;
- b. het per vlucht weken tevoren aanvragen van een TUG-ontheffing en dagen tevoren doen van diverse meldingen is onwerkbaar in verband met het karakter van het 'nieuws', waar een journalist immers direct op af moet; en
- c. de kosten voor verplichte opleiding, keuring en registratie zijn te hoog.

Het ter consultatie voorgelegde besluit – analogie met het autoverkeer

Op basis van de ter consultatie voorgelegde besluit zal een journalist, in plaats van de ontheffing van IL&T, een flink aantal andere documenten moeten aanvragen, namelijk een bewijs van luchtwaardigheid, een bewijs van bevoegdheid en een certificaat voor de operator. En bovendien wordt het systeem van de TUG-ontheffing niet gewijzigd. De administratieve rompslomp wordt alleen maar groter. En het eerder gesignaleerde probleem dat een journalist direct op het nieuws af moet kunnen gaan wordt niet opgelost.

Een analogie met het autoverkeer werkt verhelderend. Een auto is een stuk groter en zwaarder, veelal duurder en zonder twijfel gevaarlijker dan een journalisten-drone (van nog geen 10 kilo), zeker wanneer het aantal (dodelijke) verkeersongelukken in ogenschouw wordt genomen. Dat de overheid het autoverkeer reguleert is een goede zaak. Die regulering levert in de praktijk een werkbare situatie op. De regulering voor drones hoeft niet ingewikkelder of duurder te zijn dan die voor auto's. Concreet betekent dit:

- elke auto die aan het verkeer deelneemt moet zijn gekeurd, bij drones heet dit het *Bewijs van Luchtwaardigheid*. De kosten van de verplichte APK-keuring zijn ongeveer € 40,=. Dat zou voor drones niet duurder moeten zijn.
- elke automobilist moet een rijbewijs hebben – dit heet bij drone-bestuurders het *Bewijs van Bevoegdheid*. De kosten voor het rijexamen inclusief het theorie-examen en het aanvragen van een auto-rijbewijs zijn ongeveer € 300,=. Dat zou voor drone-bestuurders niet duurder moeten zijn.
- elke auto(mobilist) moet verzekerd zijn. Dat die eis ook voor drones geldt is prima.
- elke automobilist moet zich aan de verkeersregels houden, anders kan hij een boete tegemoet zien. Ook daar hebben drone-journalisten geen bezwaar tegen. Maar een boete van € 7.800,= voor een drone-journalist staat in geen verhouding tot de boete die een automobilist kan worden opgelegd.

- een automobilist mag overal in Nederland op de openbare weg rijden, hij hoeft niet per rit tevoren een melding te doen aan de overheid. Voor drone-journalisten zou zo'n zelfde systeem moeten gelden; ze mogen hun drone gebruiken binnen een afgebakend gebied (minimale aantal meters afstand van gebouwen en mensen, maximale hoogte).
- het gebruik van speelgoedauto's is niet gereguleerd. Voor het gebruik van kleine lichte drones, bijvoorbeeld lichter dan 2 kilo, zou een uitzondering moeten gelden. En een journalist moet net zo goed een 'speelgoed-drone' kunnen gebruiken als een particulier.

De totale kosten voor het verkrijgen van de documenten, zoals gespecificeerd in de toelichting bij het nu ter consultatie voorgelegde besluit, belopen vele duizenden euro's per jaar. Dat is een veelvoud van de kosten om met een auto de weg op te gaan. Dat is onwenselijk. En het is maatschappelijk niet aanvaardbaar. Het past ook bepaald niet in de recente roadmap van de Europese Commissie, waarvan het uitgangspunt is om hinderpalen voor deze groeiende industrie weg te halen.³

Drones en privacy

Regelmatig komen vragen naar voren omtrent de mogelijke negatieve effecten van het gebruik van drones op het gebied van privacy. Journalisten kennen de belangenafweging tussen de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en privacy (artikel 8 EVRM) als geen ander. Het gebruik van drones zal weliswaar kunnen leiden tot een ruimer aanbod van fotomateriaal dat vanuit de lucht is gemaakt, maar het maken van opnamen met drones is vanuit juridisch oogpunt niet principieel anders dan het maken van opnamen vanuit een vliegtuigje, een helikopter of met een telelens vanuit een hoog flatgebouw. En over dergelijke wijzen van nieuwsgaring en publicatie van aldus gemaakte opnamen bestaat veel jurisprudentie, zowel van de Nederlandse rechter als van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Twee recente arresten ter illustratie:

- EHRM 16 januari 2014 (*Lilo-Stenberg*): publicatie van foto's van een huwelijk tussen bekende personen, genomen met een telelens van zeer grote afstand, is niet onrechtmatig.
- EHRM 7 februari 2012 (*Von Hannover II*): bij de beoordeling van de publicatie moeten alle relevante omstandigheden worden meegewogen, onder meer de plaats waar en de wijze waarop de foto tot stand kwam, de bekendheid van de persoon om wie het gaat, de context waarin het portret werd gepubliceerd, de gevolgen van de publicatie, en de vraag of de publicatie een bijdrage levert aan een debat dat in de algemene belangstelling staat.

³ Brussel, 8.4.2014, COM(2014) 207, MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, Een nieuw tijdperk voor de luchtvaart, De openstelling van de luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen.

Iedere beperking van de vrijheid van nieuwsgaring zal moeten voldoen aan de eisen die artikel 10 lid 2 EVRM daaraan stelt. De huidige beperkingen die journalistiek gebruik van drones in Nederland in de weg staan moeten worden opgeheven.

Het Wetboek van Strafrecht bevat reeds regelgeving die het maken van opnamen op een niet voor het publiek toegankelijke plaats strafbaar stelt, en ook het openbaar maken van dergelijke afbeelding is strafbaar:

Art. 139f Sr. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:

1°. hij die, gebruik makende van een technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, opzettelijk en wederrechtelijk van een persoon, aanwezig in een woning of op een andere niet voor het publiek toegankelijke plaats, een afbeelding vervaardigt;

2°. hij die de beschikking heeft over een afbeelding welke, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, door of ten gevolge van een onder 1° strafbaar gestelde handeling is verkregen.

Art. 139g Sr. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die een afbeelding, als bedoeld in het vorige artikel, onder 2°, openbaar maakt.

Deze regelgeving is van toepassing op het gebruik van drones. Aanvullende regelgeving om privacy te beschermen is niet nodig.

Een oplossing om het voor drone-journalisten werkbaar te maken

Concreet stellen de NVJ en de NVF de volgende aanpassingen voor in het ter consultatie voorgelegde besluit:

- a. in plaats van 150 meter dient er minimaal 50 meter horizontaal afstand te worden gehouden van gebouwen en mensen, dat is ruimschoots voldoende om de veiligheid van gebouwen en mensen niet in gevaar te brengen en het is voor journalisten voldoende dichtbij om een goede opname te kunnen maken;⁴
- b. de kosten voor het verkrijgen van de verplichte documenten moeten in lijn zijn met de administratieve kosten om met een auto de weg op te gaan;
- c. wanneer een drone-journalist eenmaal de noodzakelijke bewijzen, certificaten of ontheffingen heeft verkregen, dient er geen verplichting te zijn om per vlucht nog andere ontheffingen aan te vragen of andere meldingen te doen;

⁴ 50 meter is ook de afstand die de BBC aanhoudt, conform de Engelse regelgeving, en een afstand van 50 meter zou recht doen aan het maatschappelijk belang van vrije nieuwsgaring (zoals genoemd in het Informatiebulletin van IL&T van september 2013, onderaan pagina 9).

- d. eventueel zou een speciaal ‘licht regime’ voor drone-journalisten kunnen worden opgesteld, bijvoorbeeld gekoppeld aan (a) een maximaal gewicht van de drone van bijvoorbeeld 10 kg⁵, en (b) een maximale hoogte van 120 meter⁶;
- e. voor journalistiek gebruik van drones die minder dan 2 kilo wegen dient een uitzondering te gelden.⁷

Langs deze lijnen kan er betrekkelijk eenvoudig een regelgevend kader worden ingericht dat én voldoet aan de terechte wens van de overheid om drones en hun bestuurders te reguleren, én aan de terechte wens van journalisten om drones te kunnen gebruiken om het nieuws te verslaan. Daarmee voldoet de Nederlandse overheid aan de verplichting die uit artikel 10 EVRM volgt om de vrijheid van nieuwsgaring te waarborgen.

Deze reactie is openbaar en mag worden gepubliceerd bij de internetconsultatie.

Hoogachtend,

Rosa Garcia López Secretaris NVJ en NVF (rgarcialopez@nvj.nl)
Otto Volgenant Boekx Advocaten Media & IP (volgenant@boekx.com)

⁵ in plaats van 150 kg. In de praktijk gebruiken journalisten geen drones zwaarder dan 10 kg.

⁶ in plaats van 150 meter hoog, zoals nu is toegestaan. 120 meter is voor journalisten hoog genoeg. Dit sluit ook aan bij de regeling die in Engeland geldt.

⁷ Bijvoorbeeld de Australische *Civil Aviation Safety Authority* heeft een uitzondering voorgesteld voor drones onder de 2 kg, zie *Notice of Proposed Rule Making, Remotely Piloted Aircraft Systems*, NPRM 309OS – May 2014, project number OS 11/20, en ook in Frankrijk geldt een ondergrens van 2 kg: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etre-apte-au-telepilotage-de-drone.html>.