

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/489340 / HA ZA 15-629

Vonnis van 9 november 2016

in de zaak van

1. de vereniging
NEDERLANDSE VERENIGING VAN JOURNALISTEN,
gevestigd te Amsterdam,
2. **RENÉ OUDSHOORN**,
wonende te Den Haag
eisers,
advocaat mr. O.M.B.J. Volgenant,

TEGEN

de publiekrechtelijke rechtspersoon
DE STAAT DER NEDERLANDEN (ministerie van veiligheid en justitie),
zetelend te Den Haag,
gedaagde,
advocaat: mr. M. Rus-van der Velde.

Eisers worden hierna tezamen aangeduid als "NVJ cs" en apart als "NVJ" en "Oudshoorn".
Gedaagde wordt aangeduid als "de Staat".

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 18 mei 2015 met producties;
- de conclusie van antwoord met producties;
- het tussenvonnis waarbij een comparitie van partijen is gelast;
- de akte houdende wijziging van eis;
- de akte overlegging producties van NVJ cs met producties t/m 25 (doorgenummerd);
- de akte overlegging producties van de Staat met producties t/m 6 (opnieuw genummerd);
- de akte overlegging productie van de Staat met productie 7;
- de akte overlegging producties van de Staat met producties 1 t/m 10 (opnieuw genummerd);
- het proces-verbaal van comparitie van 19 september 2016;
- de opmerkingen van partijen over het buiten hun aanwezigheid opgemaakte proces-verbaal.

1.2. Ten slotte is een datum voor het wijzen van vonnis bepaald.

2. De feiten

2.1. De NVJ stelt zich blijkens haar statuten (artikel 2) onder meer ten doel:

“a. nationaal en internationaal te waken en waar nodig te strijden voor de persvrijheid en het recht op informatie van de burgers, welke vrijheid en welk recht zij beschouwt als haar wezenlijke grondslagen;
b. de beroepsbelangen van de leden te behartigen;
(...)”

2.2. Artikel 4 van de statuten van de NVJ luidt als volgt:

“(…)”

2. De vereniging verstaat voor de toepassing van deze statuten onder pers: de gedrukte, de auditieve, de visuele en de digitale publiciteitsmedia.

3. De vereniging beschouwt als journalist degene die, hetzij in dienstverband, hetzij als zelfstandige, er zijn/haar beroep in voltijd of in deeltijd van maakt, mede te werken aan de redactionele leiding of redactionele samenstelling van:

- a. een dagblad, nieuwsblad, huis-aan-huisblad, tijdschrift, nieuwssite of bedrijfs- of overheidsperiodiek, voor zover de inhoud daarvan bestaat uit nieuws, foto's en andere illustraties, verslagen of artikelen;
- b. programma's, die worden verspreid door radio, televisie of internet, voor zover deze bestaat uit nieuws, reportages, beschouwingen of rubrieken van informatieve aard of
- c. films, beeld en geluidsdrager, voor zover deze nieuws verschaffen, een documentair karakter dragen of dienstbaar zijn aan rubrieken van informatieve aard;
- d. een persbureau, voor zover de productie daarvan bestaat uit nieuws, foto's, films, beeld- en geluidsdragers, verslag of artikelen aan dagbladen, nieuwsbladen, huis-aan-huisbladen, periodieken, radio, televisie, film, teletekst of internet.

(...)

2.3. De NVJ stelt zich op het standpunt dat het regelgevend kader voor journalistiek gebruik van *drones* voor de nieuwsgaring onwerkbaar is en in strijd met Verdragsrechtelijke grondrechten. Bij brief van 27 februari 2014 heeft de NVJ aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M) (hierna: de staatssecretaris) geschreven:

“Concreet zijn er twee beperkingen die momenteel in de weg staan 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's en filmopnamen; en
- b. het per vlucht weken van 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.

Voorts worden de kosten voor verplichte opleiding, keuring en registratie als te hoog ervaren. (...)”

2.4. In februari 2014 zijn de NVJ en het ministerie van I&M, in overleg getreden. Dit eerste overleg is gevolgd door een aantal opvolgende besprekingen.

2.5. Bij brief van 20 februari 2015 heeft de NVJ de Staat gesommeerd om binnen drie weken ervoor de zorgen dat voor journalisten die een *drone* gebruiken voor de nieuwsgaring een werkbare situatie ontstaat en hiertoe in ieder geval:

- a. voor een journalist die een drone wil inzetten voor de nieuwsgaring geen beperkingen oplegt die verder gaan dan de beperkingen die nu voor een particulier gelden; en
- b. journalisten die drones van minder dan 2 kilo willen gebruiken vrij te stellen van de eisen van keuring, registratie, ontheffingen, meldingen etc.; en
- c. journalistiek gebruik van drones toe te staan onder de voorwaarde dat (a) een maximale vlieghoogte van 120 meter wordt aangehouden en (b) minimaal 50 meter horizontaal afstand wordt gehouden van gebouwen en mensen, en daarbij de kosten voor het verkrijgen van de verplichte documenten in lijn te brengen met de administratieve kosten om met een auto de weg op te gaan, en te bewerkstelligen dat wanneer een drone journalist eenmaal de noodzakelijke bewijzen, certificaten of ontheffingen heeft verkregen, er geen verplichting is om per vlucht nog andere ontheffingen aan te vragen of andere meldingen te doen.

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

2.6. De staatssecretaris heeft bij brief van 19 maart 2015 onder meer het volgende geantwoord aan de NVJ:

“De hoofdreden om regelgeving voor operaties met luchtvaartuigen op te stellen is de veiligheid van luchtruimgebruikers en van mensen op de grond. Dit is onverminderd van toepassing op operaties met drones. Bij het opstellen van de regelgeving om de veiligheid te borgen is het te verwachten risico voor derden van de operatie met een drone de belangrijkste factor die beschouwd wordt. Kern van de regelgeving is het garanderen van een veilige operatie, uitgevoerd door een capabel bedrijf, met een betrouwbaar systeem en een competente piloot.

(...)

Beroepsmatige drones zijn een volledige nieuwe deelnemer aan de luchtvaart. Daarom is gekozen voor een gefaseerde introductie. Deze aanpak is in overeenstemming met vele landen wereldwijd. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de regelgeving voor de eerste fase per 1 juli 2015.”

2.7. In de daaropvolgende periode heeft opnieuw overleg plaatsgehad tussen de NVJ en het ministerie van I&M.

2.8. Oudshoorn is professioneel fotograaf. Tot 2 juli 2013 maakte hij in het kader van zijn beroepsuitoefening gebruik van *drones*.

2.9. Op 10 april 2015 heeft De Telegraaf opdracht gegeven aan Oudshoorn om met behulp van een *drone* op 14 april 2015 tegen betaling van een dagtarief van € 230 een reportage te maken over de stand van zaken van de renovatie c.q. het verval van de pier te Scheveningen.

2.10. Op 14 april 2015 was Oudshoorn bij de pier in Scheveningen. Hij heeft daar toen geen gebruik gemaakt van zijn *drone*, vanwege de daar aanwezige politie en de daags daarvoor gedane aanzegging van een boete ingeval hij opnames zou maken met zijn *drone*. Een daar eveneens aanwezige recreatieve gebruiker van *drones* heeft wel opnames gemaakt, die daarbij gebruik maakte van hetzelfde type *drone* als de *drone* van Oudshoorn.

3. De (ontwikkeling van de) toepasselijke regelgeving vanaf 2 juli 2013

3.1. Het geschil gaat over voorschriften die zijn neergelegd in bij of krachtens de Wet Luchtvaart (WLV) vastgestelde Algemene maatregelen van Bestuur (AmvB's) en ministeriële regelingen. *Drones* zijn luchtvaartuigen in de zin van de WLV, die als hoofdregel stelt dat het vliegen met luchtvaartuigen in het Nederlandse luchtruim verboden is, tenzij is voldaan aan de eisen en voorschriften die zijn gesteld in WLV en de daarop gebaseerde regelgeving.

3.2. Er is geen communautair regelgevingskader voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen onder de 150 kilogram. De Europese Commissie stuurt aan op harmonisatie van regelgeving voor het gebruik van *drones* in de lidstaten. De Mededeling van de Commissie van 8 april 2014, “Een nieuw tijdperk voor de luchtvaart” vermeldt daarover onder meer (onder 3.1):

“De uitdaging zal erin bestaan regels te stellen die in verhouding staan tot de risico's, rekening houdend met gewicht, snelheid, luchtruimklasse of plaats of specifiek karakter van de activiteiten, enz.”

3.3. In december 2015 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een

nieuwe basisverordening voor Europese luchtvaartveiligheid. De inwerkingtreding daarvan is voorzien voor 2018/2019. De voorgestelde aanpak heeft als uitgangspunt dat voor operaties met een hoger risico stringenter eisen gaan gelden dan voor operaties met een lager risico. Dit is in de in het geding gebrachte opinie daarover van de EASA (European Aviation Safety Agency) als volgt verwoord:

“As the proposed regulatory framework is risk-based, it applies to both commercial and non-commercial activities with the same risk to uninvolved parties.”

3.4. De staatssecretaris heeft te kennen gegeven niet te willen wachten op deze communautaire regelgeving, maar de Nederlandse regelgeving stapsgewijs aan te willen passen, met als uitgangspunt dat te zijner tijd naadloos kan worden aangesloten bij het communautaire regelgevingskader dat nu in ontwikkeling is. Daarbij worden, overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer, geen onomkeerbare stappen gezet.

3.5. *Drones* bestonden niet toen de WLV en de daarop gebaseerde regels werden vastgesteld. De staatssecretaris heeft over *drones* geschreven:

“Drones kunnen worden beschouwd als een «disruptieve innovatie». Dat betekent dat gebruik van drones kan zorgen voor nieuwe mogelijkheden, maar ook voor nieuwe problemen, die niet allemaal van tevoren kunnen worden voorspeld. Momenteel bevinden we ons middenin de fase waarin voortschrijdende technologie leidt tot steeds meer toepassingen voor drones, terwijl de samenleving er nog niet aan gewend is en de regelgeving daar nog niet op berekend is. Het beleid en de regelgeving omtrent drones is dan ook nog volop in ontwikkeling en is daarmee een goed voorbeeld van een opkomende innovatieve technologie die spanning kan oproepen in bestaande wet- en regelgeving. (...)”

Zie de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 28 augustus 2015, TK 2014-2015 30 806, nr. 31 (hierna: de brief van 28 augustus 2015).

3.6. Voor recreatief gebruik van *drones* – dat door NVJ cs ook wordt aangeduid als ‘gebruik door hobbyisten’ – gelden andere regels dan voor beroepsmatig (niet-recreatief) gebruik van deze luchtvaartuigen, waaronder journalistiek gebruik voor de nieuwsgaring. Dit afwijkende regime is bewerkstelligd door uitzondering in AmvB’s en ministeriële regelingen van bepalingen uit het algemene regelgevingskader van de WLV en door specifieke regels te stellen in de Regeling modelvliegen (de Regeling van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 2 december 2005, nr. HDJZ/LUV/2005-2297, Hoofddirectie Juridische Zaken, houdende nadere regels voor vluchten met een modelvliegtuig (Regeling modelvliegen), Stcrt 2005, nr. 239).

3.7. De Regeling modelvliegen was afgestemd op ‘klassiek’ gebruik van modelluchtvaartuigen dat als volgt werd omschreven:

“Tot op heden heeft het recreatieve gebruik van modelluchtvaartuigen een uitstekende staat van dienst op het gebied van veiligheid van de operaties en is dit gebruik om die reden toegestaan onder de in de Regeling modelvliegen opgenomen regels. Naast de individuele besturing van (speelgoed)vliegtuigjes op incidentele basis betreft het de beoefening van de modelvliegsport in verenigingsverband. Deze heeft van oudsher een recreatief, plaatsgebonden karakter en vindt plaats op daartoe bestemde terreinen. Binnen deze tak van sport is sprake van zelfregulering.”

Zie de toelichting bij de Regeling van de Staatssecretaris van I&M van 20 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/125653, tot wijziging van de Regeling modelvliegen en de Regeling tarieven luchtvaart 2008 (vaststelling regels ten aanzien van de deelname aan het luchtverkeer met modelluchtvaartuigen en lichte onbemande luchtvaartuigen) (Stcrt. 2013, 17149) – hierna: de Regeling 2013.

3.8. Met de opkomst van *drones* kwam een nieuw soort recreatief gebruik van modelluchtvaartuigen op, dat in de toelichting op de Regeling 2013 als volgt is omschreven: “Vastgesteld kan echter worden dat de afgelopen jaren het karakter van het recreatieve gebruik van modelluchtvaartuigen wijzigt. Naast voornoemd gebruik van modelluchtvaartuigen wordt steeds vaker buiten

verenigingsverband om gevlogen met modelluchtvaartuigen, waarbij in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van camera's aan boord."

3.9. Tot 1 juli 2015 werd de term "*modelvliegtuig*" gebruikt, ter definiëren van "*een luchtvaartuig van geringe afmeting, waarvan de totale startmassa niet meer dan 25 kilogram bedraagt*" (artikel 1 Regeling modelvliegen). Tussen 2 juli 2013 en 1 juli 2015 bevatte artikel 1, lid 1, Regeling modelvliegen een verbod om deel te nemen met het luchtverkeer met een modelvliegtuig "*indien dit luchtvaartuig wordt gebruikt uit hoofde van bedrijf of beroep dan wel tegen vergoeding of met baat*". Journalistiek gebruik van *drones* viel binnen de reikwijdte van dat beroepsmatig gebruik.

3.10. Artikel 1, lid 1, Regeling modelvliegen is ingevoerd in de Regeling 2013 en is – voor zover hier van belang – als volgt toegelicht:

"Door de sterke groei in operaties van lichte onbemande luchtvaartuigen en modelluchtvaartuigen die een beroepsmatig karakter hebben, wordt het wenselijk geacht om in de Regeling modelvliegen duidelijker het onderscheid te formuleren tussen laatstgenoemde operaties enerzijds en het gebruik van modelluchtvaartuigen voor recreatieve doeleinden anderzijds."

De algemene regels voor modelluchtvaartuigen worden vooralsnog voldoende geacht. (...) In verband met het toegenomen veiligheidsrisico wordt in aanvulling op de reeds geldende verboden een verbod ingesteld op grond van het LVR (luchtverkeersreglement, toevoeging rechtbank) voor lichte onbemande luchtvaartuigen en modelluchtvaartuigen, voor zover deze beroepsmatig, bedrijfsmatig dan wel tegen vergoeding of met baat worden gebruikt. Dit toegenomen veiligheidsrisico wordt door twee aspecten veroorzaakt. Allereerst is sprake van een toename van het aantal vluchten met lichte onbemande luchtvaartuigen. In toenemende mate voeren bedrijven en overheid vluchten met lichte onbemande luchtvaartuigen uit, vaak met luchtvaartuigen met een startmassa van 25 kg of minder. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van foto- en videorapportages, inspecties en luchtobservaties. Gezien de internationale ontwikkelingen zal de hoeveelheid operaties van deze luchtvaartuigen de komende jaren naar verwachting flink toenemen. Bovendien zal het hier met name operaties van commerciële aard betreffen. Dit betekent dat er langer op en rond dezelfde plek gevlogen zal worden, dat de randen van het gebied waarbinnen gevlogen mag worden vaker zullen worden opgezocht en dat ondanks minder geschikte meteorologische omstandigheden geprobeerd zal worden om te vliegen. Voornoemde aspecten betekenen een toename van het risico voor de veiligheid van derde partijen."

3.11. Na een internetconsultatie in 2014 over een ontwerpbesluit voor regels voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen, is de relevante regelgeving gewijzigd per 1 juli 2015. Dat is de datum van inwerkingtreding van het het Besluit van 23 april 2015 tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens (regels voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen) (Stb. 2015, 163) – hierna: het Besluit 2015 – en de Regeling van de Staatssecretaris van I&M van 23 april 2015, IENM/BSK-2015/11533, houdende vaststelling van regels voor op afstand bestuurder luchtvaartuigen (Stcrt. 2015, nr. 12034) – hierna: de Regeling 2015.

3.12. Krachtens het Besluit 2015 is per 1 juli 2015 de relevante terminologie in de toepasselijke regelgeving gewijzigd. De term '*modelluchtvaartuig*' wordt sindsdien gebruikt ter aanduiding van een "*luchtvaartuig, niet in staat een mens te dragen, en uitsluitend gebruikt voor luchtvertoning, recreatie of sport*" en de term '*RPA*' voor een "*op afstand bestuurd luchtvaartuig (remotely piloted aircraft), onbemand, niet zijnde een modelluchtvaartuig*".

3.13. In de toelichting bij Besluit 2015 is dit onderscheid als volgt toegelicht:

"Modelluchtvaartuigen worden per definitie, mede gezien in het licht van het karakter van de modelvliegsport, als recreatief gebruikte luchtvaartuigen beschouwd. Modelluchtvaartuigen zijn om die reden uitgezonderd van het in de Wet luchtvaart neergelegde verbod een luchtvaartuig te besturen zonder bewijs van bevoegdheid en het verbod een vlucht uit te voeren met een luchtvaartuig dat niet voorzien is van een bewijs van luchtwaardigheid en worden gereguleerd door de in de Regeling modelvliegen opgenomen regels voor modelluchtvaartuigen. Met het bedienen van op afstand bestuurde luchtvaartuigen vanuit beroeps- of bedrijfsmatige overwegingen kan

gedacht worden aan het maken van foto- en videorapportages, inspecties en luchtobservaties. Met het onderhavige besluit wordt het onderscheid tussen modelluchtvaartuigen die worden gebruikt voor luchtvaartvertoning, recreatie en sport enerzijds en op afstand bestuurd luchtvaartuigen die worden gebruikt voor alle andere doeleinden anderzijds verduidelijkt.”

3.14. De strekking en de aanleiding van de per 1 juli 2015 doorgevoerde wijziging is als volgt toegelicht in de toelichting bij Besluit 2015:

“De wijziging van deze besluiten beoogt een kader te bieden voor de ter uitvoering van de Wet luchtvaart met het oog op de veiligheid van personen en zaken te stellen regels met betrekking tot op afstand bestuurd luchtvaartuigen tot 150 kg.

(...)

In toenemende mate voeren bedrijven en overheid vluchten met lichte onbemande luchtvaartuigen uit. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van foto- en videorapportages, inspecties en luchtobservaties. Deze trend zal zich ook internationaal voortzetten. De markt voor deze luchtvaartuigen biedt een interessante mogelijkheid tot economische groei en het realiseren van banen, met name voor het midden- en kleinbedrijf. Deze groei zorgt voor veel nieuwe deelnemers aan het luchtverkeer. Het zal hier met name operaties van commerciële aard betreffen. Door de voorziene groei van operaties met onbemande luchtvaartuigen bestaat het risico dat de randen van het gebied waarbinnen mag worden gevlogen vaker zullen worden opgezocht en dat ondanks minder geschikte meteorologische omstandigheden geprobeerd zal worden om te vliegen. Voornoemde aspecten betekenen een toename van risico voor de veiligheid van derde partijen. (...) De toename van operaties met lichte onbemande luchtvaartuigen dwingt dan ook tot uitvoering van de in de wet opgenomen bepalingen op het gebied van brevettering en luchtwaardigheid en in het bijzonder tot regulering van het bewijs van bevoegdheid voor bestuurders van een onbemand luchtvaartuig. Omdat met onbemande luchtvaartuigen een grote verscheidenheid aan operaties kan worden uitgevoerd, is het bovendien wenselijk om – naast het (reeds bestaande) speciaal bewijs van luchtwaardigheid met betrekking tot het luchtvaartuig en het bewijs van bevoegdheid voor de bestuurder – via een certificaat voor de operator goedkeuring te verlenen aan specifieke operaties.”

3.15. Een week nadat het Besluit 2015 en de Regeling 2015 (op 23 april 2015) waren vastgesteld, is deze doelstelling (opnieuw) vastgelegd in het op 30 april 2015 gepubliceerde kabinetsstandpunt “*Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones*” (hierna: het *Beleidsvoornemen 2015*) dat via internet ter consultatie is aangeboden. Daarin staat voorts:

“De categorie modelvliegtuigen zal worden teruggebracht tot de kern van de regeling: het toestaan van vliegen met (zelfgebouwde) modelvliegtuigen. Deze groep heeft niet voor veiligheidsproblemen gezorgd, dus wordt de mogelijkheid geboden om de hobby te continueren. Daarom zullen modelvliegtuigen in verenigingsverband en vliegend op een aangewezen terrein toegestaan blijven. In dit verband wordt voorgesteld om de mogelijkheden voor modelvliegers uit te breiden tot een maximaal gewicht van 150 kg. Hiervoor zal met betrokken partijen overleg gevoerd worden om de condities nader te preciseren en deze in een nieuwe regeling vast te leggen.” □

Iedereen die buiten verenigingsverband en niet op aangewezen terreinen gaat vliegen behoort dus tot de categorie mini drone of een lichte drone en zal aan bijbehorende regels moeten gaan voldoen.

(...)

Voor lichte drones gaat het onderscheid amateur/professioneel, zoals opgenomen in de regelgeving die op 30 april 2015 is gepubliceerd, vervallen. Iedereen, die met een drone of modelvliegtuig vliegt buiten een aangewezen modelvliegerterrein, wordt in de nieuwe regelgeving beschouwd als een drone vlieger. Voor de lichte drone geldt in grote mate de regelgeving zoals opgenomen in de op 30 april 2015 gepubliceerde regelgeving.”

3.16. Het *Beleidsvoornemen 2015* neemt als uitgangspunt dat de regelgeving zal gaan voorzien in regels voor de volgende drie groepen luchtvaartuigen (tot 150 kilogram):

- (i) *minidrones* (RPA's tot vier kilogram) die op relatief korte afstand vliegen van de gebruiker/piloot;
- (ii) *drones* (tussen de vier en 150 kilogram) die op grotere afstand vliegen;
- (iii) modelvliegtuigen tot 150 kilogram.

Dit onderscheid sluit aan op de indeling van de in voorbereiding zijnde communautaire regels (zie r.o. 3.2 en 3.3).

3.17. Over de planning vermeldt het *Beleidsvoornemen 2015*:

“Het voornemen is om deze aanpassing van de regeling op 1 oktober 2015 in werking te laten treden tenzij uit de internet consultatie blijkt dat afwijken van de vaste verandermomenten in het kader van de veiligheid

noodzakelijk is. Hierdoor kan er nog maximaal 3 maanden langer een verschil bestaan tussen de mogelijkheden voor een beroepsmatige vlieger en een recreatieve vlieger.”

3.18. In de brief van 28 augustus 2015 is deze planning bijgesteld:

“In het beleidsvoornemen van 30 april 2015 werd als beoogde ingangsdatum van een aantal aanpassingen 1 oktober 2015 genoemd. Gezien de toezegging aan uw Kamer dat geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet, is deze datum niet meer haalbaar. De timing van de volgende stappen in de regelgeving is afhankelijk van de inbreng van uw Kamer en de definitieve voorstellen van EASA.”

3.19. Onder het kopje “*Richting voor de toekomstige regelgeving voor drones*” staat in deze brief onder meer:

“De huidige regelgeving omtrent drones moet worden gezien als een eerste stap in de verdere ontwikkeling van dronesregelgeving. Uitgangspunt is dat de veiligheid moet worden geborgd. Daarbij is het voorzorgprincipe leidend: pas als kan worden aangetoond dat operaties boven mensen, over grotere afstanden en boven grotere hoogten of in de nacht veilig kunnen worden uitgevoerd, kunnen deze worden toegestaan. Daarbij is de uitdaging te komen tot tijdige verruiming van de regels, ruimte te bieden aan de Nederlandse dronesmarkt, rekening te houden met Europese en internationale ontwikkelingen, ervaring op te doen om op grond daarvan de internationale regelgeving goed te kunnen beïnvloeden en gehoor te geven aan de wens tot duidelijkheid van regels voor sectoren, gebruikers en handhavers.

3.20. Voorts is de doelstelling herhaald:

“Het doel is om de regelgeving voor drones in de komende tijd zodanig aan te passen dat onnodige lasten voor beroepsmatig gebruik worden vermeden en de veiligheid bij recreatief gebruik wordt geborgd. Daarnaast zal de regelgeving in lijn worden gebracht met de Europese aanpak zodat de Nederlandse industrie onbelemmerd over kan gaan als over een aantal jaren Europese regels in werking treden.

(...)

In het voorstel zou dit uiteindelijk tot een situatie leiden in de regelgeving waarin modelvliegen met drones alleen nog in verenigingsverband en boven modelvliegerterreinen is toegestaan. Elk ander gebruik van drones, of het nu recreatief of beroepsmatig is, zal gelijk worden behandeld in de regelgeving.”

3.21. De brief van 28 augustus 2015 gaat voorts in op gebruik van *drones* voor media en journalistiek:

“Drones worden al met enige regelmaat ingezet voor opnames van film, documentaires, reportages, televisieprogramma's, evenementen etc. Vanuit de journalistiek bestaat de wens om drones op eenvoudige en flexibele wijze te kunnen inzetten voor journalistieke doeleinden (film en foto). Naar verwachting zal dit overleg met stakeholders in het najaar worden afgerond.

(...)

Met het op 30 april 2015 gepubliceerde beleidsvoornemen wordt voorgesteld om het onderscheid tussen beroepsmatig en recreatief gebruik van drones op te heffen. Zoals hiervoor aangegeven, is daarbij de uitdaging te komen tot verantwoorde verruiming van de regels. Het kabinet erkent uiteraard het grondrecht van vrije meningsuiting en daaraan gekoppeld het recht op vrije nieuwsgaring. Het is, zoals in het kabinetsstandpunt van 2 maart 2015 verwoord, zaak om verruiming van gebruiksmogelijkheden voor drones hand in hand te laten gaan met belangrijke aspecten als veiligheid en bescherming van privacy. Dat luistert extra nauw wanneer het gaat om inzet van drones boven bebouwde omgeving of boven mensenmenigten, waarvan bij journalistiek gebruik al snel sprake zal zijn.”

3.22. Over de meldplichten (dat zijn: een NOTAM (*notice to airmen*) aan de luchtverkeersleiding, die 48 uur van tevoren moet zijn gedaan, en de melding aan de burgemeester van de gemeente waar gevlogen gaat worden, die 24 uur van tevoren moet zijn gedaan) vermeldt deze brief:

“Veel dronevliegers, waaronder journalisten, zien het ruim vooraf moeten melden van hun vluchten als een groot operationeel obstakel. Tevens wordt de vraag opgeworpen wie nog daadwerkelijk kennis zal nemen van de informatie als het te zijner tijd om duizenden vluchten per dag kan gaan. Tegelijkertijd vindt de bemande luchtvaart het essentieel voor hun veiligheid dat zij, voorafgaand aan hun vluchten, op de hoogte zijn van vluchten met drones die zij op hun route kunnen tegenkomen. Het is noodzakelijk dat er een alternatief komt voor de huidige verplichtingen van NOTAM en melden bij de burgemeester dat wel recht doet aan de zorgen van de bemande luchtvaart. Met alle betrokken partijen wordt overleg gevoerd om tot een bruikbaar alternatief te komen. Dit vraagstuk zal ook bij EASA worden aangekaart, aangezien de huidige voorstellen daar onvoldoende aandacht aan besteden. Specifiek met betrekking tot brandweer en politie wordt verderop in deze brief aangegeven welke aanpak wordt gehanteerd, zodat inzet van drones in crisissituaties mogelijk is.”

3.23. Bij brief 11 maart 2016 (TK 2015-2016, 31 936, nr. 326) heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer geschreven:

“De regelgeving ten aanzien van drones is en blijft in beweging. (...) Gelet op de snelle ontwikkeling en groei van de drones, wil ik niet op Europa wachten. Nationale regelgeving wordt daarom verder ontwikkeld.”

3.24. Met ingang van 1 juli 2016 geldt de Regeling van de staatssecretaris van I&M van 30 mei 2016, nr. IEMN/BSK-2016/55217 tot wijziging van de Regeling op afstand bestuurder luchtvaartuigen in verband met versoepeling van de regels voor op afstand bestuurde luchtvaartuigen van niet meer dan 4 kg die vliegen onder specifieke operationele beperkingen (Stcrt 2016, 27757), hierna: de Regeling *minidrones*, dat een specifiek regime in het leven roept voor gebruik van zogenoemde ‘*minidrones*’ (RPA’s tot vier kilogram) die onder de in de regeling omschreven operationele beperkingen opereren. Op dezelfde datum is in werking getreden de Beleidsregel van de staatssecretaris van I&M van 30 mei 2016 voor het verlenen van ontheffingen voor micro- en minidrones (Stcrt. 2016, nr. 27761).

3.25. Over de grens van vier kilogram en de operationele beperkingen voor het *minidrone*-regime vermeldt de toelichting op de Regeling *minidrones*:

“De grens van 4 kg is tot stand gekomen na bestudering van de drones regelgeving van andere EU-lidstaten. De grens is vervolgens besproken met zowel betrokken partijen uit de bemande luchtvaart als betrokken partijen uit de onbemane luchtvaart. Op basis van de ervaringen met operaties met drones in de afgelopen jaren is geconcludeerd dat de risico’s met drones tot en met 4 kg beheersbaar zijn, indien de vlucht wordt uitgevoerd onder de volgende operationele beperkingen:

- tot een afstand van maximaal 100 meter van de bestuurder;
- tot een hoogte van maximaal 50 meter (165 ft) boven de grond of het water en binnen de gebieden waarin laag mag worden gevlogen door civiele of militaire luchtvaartuigen tot een hoogte van maximaal 40 meter (131 ft) boven de grond of het water; en
- uitsluitend in luchtruim met klasse G, onder de geldende luchtverkeersregels.

Indien voornoemde operationele beperkingen in acht worden genomen, is het toegestaan de vlucht uit te voeren tot een afstand van minimaal 50 meter horizontaal van mensenmenigten, aaneengesloten bebouwing (waaronder industrie- en havengebieden), in gebruik zijnde autosnelwegen, in gebruik zijnde autowegen en in gebruik zijnde wegen waar een maximale snelheid van 80 kilometer per uur geldt.”

3.26. De Regeling *minidrones* vormt de uitwerking van het Beleidsvoornemen 2015. Vluchten onder deze regeling zijn – voor zover hier van belang – uitgezonderd van de meldplichten. Dat zijn de in r.o. 3.22 genoemde NOTAM (*notice to airmen*) aan de luchtverkeersleiding, die 48 uur van tevoren moet zijn gedaan, en de melding aan de burgemeester van de gemeente waar gevlogen gaat worden, die 24 uur van tevoren moet zijn gedaan, die hierna tezamen ook worden aangeduid als: ‘de meldplichten’.

3.27. In de toelichting op de Regeling *minidrones* staat dat het de bedoeling is om ‘*minidrones*’ die onder de in de regeling omschreven operationele beperking opereren uit te zonderen van de verplichting te beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid (speciaal BvL), een bewijs van bevoegdheid (RPA-L) en een ROC (*RPAS Operator Certificate*). Hiervoor is wijziging van een aantal luchtvaartbesluiten vereist. Totdat die wijzigingen tot stand zijn gekomen, worden ontheffingen verleend voor gebruik van *minidrones* onder de *minidrone*-regeling.

3.28. Omdat ontheffing van het verbod om vluchten tegen vergoeding uit te voeren zonder ROC niet mogelijk is, zijn de eisen ter verkrijging van een ROC voor gebruik onder de *minidrone*-regeling sterk versoepeld met de invoering van een zogenoemd ROC-light.

3.29. Ook het maken van een uitzondering van de registratieverplichting is wettelijk niet mogelijk. De toelichting op de Regeling *minidrones* vermeldt dat de registratieverplichting wordt onderzocht in het licht van de voorgenomen communautaire regelgeving, die waarschijnlijk een registratieplicht zal gaan stellen voor *drones*.

3.30. Over de ontheffingen voor gebruik onder de *minidrone*-regeling vermeldt de toelichting op de Regeling *minidrones*:

“Ook de inhoudelijke eisen die zullen worden gesteld aan de verkrijging van de ontheffingen zijn marginaal. De ontheffingen zijn in de eerste plaats bedoeld ter overbrugging van de periode totdat drones tot en met 4 kg zijn uitgezonderd van de verplichting te beschikken over een speciaal-BvL, een RPA-L en een ROC. Door deze ontheffingen te verlenen wordt geregeld dat vluchten met RPA's legaal kunnen worden uitgevoerd zonder dat daarvoor (zware) inhoudelijke eisen gelden. Aan de ontheffingen zullen voornoemde operationele beperkingen worden verbonden. Alleen indien vluchten onder deze beperkingen worden uitgevoerd is sprake van een situatie waarin de veiligheid van het luchtverkeer niet in gevaar wordt gebracht.”

3.31. Voor overig gebruik van RPA's (tussen de vier en 150 kilogram) gelden – voor zover hier van belang – de volgende vereisten:

- (i) het beschikken over de vereiste vergunningen: de bewijzen van bevoegdheid (RPA-L) en luchtwaardigheid en het bewijs van inschrijving van het luchtvaartuig en een ROC;
- (ii) het voldoen aan de meldplichten.

3.32. Deze eisen golden tot 1 juli 2016 voor gebruik van alle RPA's, waarvoor tot 1 juli 2015 voorts een TUG-ontheffing (ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik) vereist was. De TUG-ontheffing wordt op grond van artikel 8a.51, lid 1, WLV verleend door Gedeputeerde Staten en betreft het in artikel 8a.1, lid 1, WLV neergelegde verbod met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van een luchthaven. Met afgifte daarvan kon zes weken gemoeid zijn. Na wijziging van artikel 20a van het Besluit burgerluchthavens (Besluit van 20 september 2009, houdende regels voor burgerluchthavens (Stb 2009, 412) per 1 juli 2015 zijn RPA's uitgezonderd van dit verbod en hebben zij dus ook geen TUG-ontheffing meer nodig.

3.33. Het gebruik van *drones* zonder te beschikken over de vereiste ontheffingen en vergunningen (zie r.o. 3.27 en r.o. 3.31 sub (i)) en zonder te hebben voldaan aan de meldplichten is strafbaar.

3.34. Recreatieve *drone* gebruikers behoeven niet te beschikken over de hiervoor bedoelde ontheffingen en vergunningen en hoeven niet te voldoen aan de meldplichten.

3.35. Recreatieve gebruikers van *drones* mogen niet boven aaneengesloten bebouwing en mensenmenigten vliegen, terwijl andere gebruikers van dit luchtvaartuig – buiten de *minidrone*-regeling – minimaal 150 horizontaal afstand daarvan moeten houden. Onder de *minidrone*-regeling is deze maximale horizontale afstand 50 meter en is de maximale vlieghoogte 50 meter. Buiten de *minidrone* Regeling geldt een maximale vlieghoogte van 120 meter, zowel voor recreatief als beroepsmatig gebruik.

3.36. Overtreding van de luchtverkeersregels is strafbaar.

3.37. De eerstvolgende, nog in 2016, beoogde stap in de aanpassing van de regelgeving is het aanscherpen van de luchtverkeersregels voor recreanten, door deze op een lijn te stellen met de regels die onder de *minidrone*-regeling gelden.

4. Het geschil

4.1. NVJ cs vorderen – na wijziging van eis – bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis:

- I te verklaren voor recht:
- (a) dat de Regeling (waaronder wordt verstaan (a) de van 2 juli 2013 tot 1 juli 2015 geldende regeling, (b) het besluit en de regeling die per 1 juli 2015 in werking zijn getreden en (c) eventuele toekomstige wijzigingen daarvan), een beperking is in de zin van artikel 10, lid 2, EVRM; en dat de Regeling niet voldoet aan de eisen die artikel 10, lid 2, EVRM stelt aan een beperking van de vrijheid van nieuwsgaring, doordat de Regeling niet noodzakelijk is in een democratische samenleving en niet proportioneel is; en
 - (b) dat de Regeling in strijd is met artikel 10 EVRM en artikel 11 Handvest van de Grondrechten (vrijheid van meningsuiting); en
 - (c) dat de Regeling discrimineert tussen journalisten en burgers en aldus in strijd is met artikel 14 EVRM en artikel 21 Handvest van de Grondrechten (verbod van discriminatie); en
 - (d) dat de Regeling in strijd is met artikel 16 Handvest van de Grondrechten (vrijheid van ondernemerschap);
één en ander voor zover de Regeling journalistiek gebruik van *drones* beperkt;
- II. te verklaren voor recht dat op de Staat een positieve verplichting rust:
- (a) uit hoofde van artikel 10 EVRM en/of artikel 11 Handvest om journalistiek gebruik van *drones* in het kader van de vrijheid van nieuwsgaring mogelijk te maken en een voor journalisten werkbare regeling op te stellen die voldoet aan de criteria van artikel 10, lid 2, EVRM; en
 - (b) uit hoofde van artikel 14 EVRM en/of artikel 21 Handvest om geen onderscheid te maken tussen journalisten en burgers waardoor journalisten aan meer vereisten moeten voldoen dan andere burgers wanneer zij *drones* willen gebruiken; en
 - (c) uit hoofde van artikel 16 Handvest om de vrijheid van ondernemerschap te waarborgen en geen beperkingen op te leggen die het ondernemerschap van journalisten die *drones* willen gebruiken beperken die niet noodzakelijk zijn en die daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
- III. te verklaren voor recht dat de handelswijze van de Staat, zoals omschreven in het lichaam van deze dagvaarding, jegens NVJ cs en de journalisten die NVJ vertegenwoordigt onrechtmatig is, in het bijzonder doordat:
- (a) gewone burgers en drone-hobbyisten door inwerkingtreding van de Regeling méér mogen dan journalisten die een drone voor hun werk willen gebruiken;
 - (b) de Regeling voor journalisten onwerkbaar is, met name door de verplichting voor een journalist die een drone wil gebruiken om allerlei meldingen te doen en toestemmingen verkrijgen, waaronder een TUG-ontheffing van de provincie, waar een doorlooptijd mee gemoeid is waar het nieuws niet op wacht;
 - (c) en dat de Staat aansprakelijk is voor de schade die NVJ cs en de journalisten die NVJ vertegenwoordigt hebben geleden als gevolg van deze onrechtmatige handelswijze; en

-
- IV. de Regeling buiten werking te stellen voor zover deze van toepassing is op journalisten, althans de Staat te gebieden te gehengen en gedogen dat journalisten handelingen met drones uitvoeren die niet verboden zijn aan personen die dit niet ‘uit hoofde van een bedrijf of beroep dan wel tegen vergoeding of met baat’ doen;
- V. de Staat te verbieden een regeling vast te stellen of te handhaven die journalisten die een drone willen gebruiken voor nieuwsgaring minder rechten geeft dan andere burgers;
- VI. de Staat te verbieden een regeling vast te stellen of te handhaven die voor journalisten die een drone willen gebruiken voor nieuwsgaring onwerkbaar is doordat er doorlooptijden gelden voor verplichte meldingen of het verkrijgen van toestemmingen waar het nieuws niet op wacht;
- VII. de Staat te veroordelen tot vergoeding aan Oudshoorn van de door hem geleden materiële schade ad € 230,=, en de Staat voorts te veroordelen tot vergoeding van de overige door Oudshoorn geleden materiële schade nader op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet; en
- VIII. de Staat te veroordelen tot betalen van een dwangsom van € 10.000,= (tienduizend euro) voor elke dag of deel daarvan dat de Staat het gebod en de verboden hierboven sub IV, V en VI genoemd geheel of gedeeltelijk overtreedt;

een en ander met veroordeling van de Staat in de proceskosten, inclusief de nakosten.

4.2. De NVJ cs stellen dat de regelgeving voor journalistiek gebruik van *drones* onwerkbaar en discriminatoir is voor journalisten en daarmee strijdig is met de in de vorderingen genoemde grondrechten. Volgens de NVJ cs heeft dit als gevolg dat de regelgeving onmiskenbaar onverbindend is en niet in stand kan blijven en voorts dat op de Staat de positieve verplichting rust om werkbare regels te stellen voor het gebruik van drones door journalisten, terwijl de onrechtmatige regelgeving tot slot tot schade heeft geleid bij Oudshoorn en de door de NVJ vertegenwoordigde journalisten waarvoor de Staat aansprakelijk is.

4.3. De Staat voert gemotiveerd verweer.

4.4. Op de standpunten van partijen wordt hierna, voor zover van belang, ingegaan.

5. De beoordeling

terminologie

5.1. Deze zaak gaat over gebruik van *drones* door journalisten. *Drone* is geen in de wet gebruikte of gedefinieerde term. In navolging van partijen hanteert de rechtbank deze term overeenkomstig de inmiddels ingeburgerde betekenis zoals weergegeven in de Van Dale, te weten ter aanduiding van een: “*op afstand bestuurd, onbemand luchtvaartuigje, bv. gebruikt (...) voor het maken van filmopnamen enz.*”

5.2. Bij het gebruik van de term “*journalist*” sluit de rechtbank aan bij de door de NVJ in artikel 4, lid 3, van haar statuten opgenomen definitie. Dit zijn degenen voor wie de NVJ

opkomt in deze procedure en Oudshoorn valt binnen de reikwijdte van deze definitie. Ook in de Regeling van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie van 16 december 2015, nr. 2015-0000750287 DCB/CZW/JA, houdende regels over de toepassing van de bevoegdheden, bedoeld in § 3.2.2 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 ter bescherming van de vertrouwelijke communicatie tussen een advocaat en een rechtzoekende en ter bescherming van de bron van een journalist (Tijdelijke regeling onafhankelijke toetsing bijzondere bevoegdheden Wiv 2002 jegens advocaten en journalisten) (Stcrt. 2015, 46477) en het voorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een onafhankelijke bindende toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten, welke gericht is op het achterhalen van hun bronnen, waarnaar in de toelichting van deze tijdelijke regeling wordt verwezen, wordt aangesloten bij de omschrijving in de statuten van de NVJ. Zie de MvT, TK 2014-2015, 30 027, nr. 3.

5.3. In het verlengde van het voorgaande ziet “*journalistiek gebruik van drones*” in het navolgende op gebruik van *drones* ten behoeve van de in artikel 4, lid 3, onder a. tot en met c. van de statuten van de NVJ omschreven media en het daar onder d. bedoelde persbureau. Het gaat daarbij meer specifiek om het vergaren van beeldmateriaal met behulp van een *drone*.

inhoud en reikwijdte van het geschil

5.4. De dagvaarding was toegesneden op de ten tijde van het uitbrengen daarvan geldende regelgeving. De NVJ cs maakten in het bijzonder bezwaar tegen het toen geldende artikel 1, lid 1, van de Regeling Modelvliegen. Zoals onder 3. weergegeven, is na het uitbrengen van de dagvaarding de relevante regelgeving gewijzigd. Na de eiswijziging hebben de vorderingen van de NVJ cs betrekking op de sinds 2 juli 2013 geldende, opeenvolgende regimes voor journalistiek gebruik van *drones* en de verschillen met de regels voor recreatief gebruik van deze luchtvaartuigen.

5.5. De in de vorderingen genoemde “*eventuele toekomstige wijzigingen*” zijn de hangende deze procedure door te voeren wijzigingen, zo hebben de NVJ cs toegelicht, niet alle wijzigingen die mogelijk in de toekomst worden doorgevoerd.

5.6. De rechtbank vat de eis op overeenkomstig de door de NVJ cs gegeven toelichting. Zij betreft in haar oordeel de regelgeving tot het moment van het vragen van vonnis op 19 september 2016. Daar waar hierna wordt gesproken over ‘*de nu geldende*’ of ‘*de huidige*’ regelgeving, gaat het over de regelgeving die op die datum van kracht was.

5.7. Het verwijt van de NVJ cs is tweeledig:

- (i) gewone burgers en *drone* hobbyisten mogen meer dan journalisten die een *drone* voor hun werk willen gebruiken en
- (ii) de regelgeving is onwerkbaar voor journalisten, in het bijzonder vanwege de vereiste TUG-ontheffing en de benodigde meldingen (de NOTAM en de melding bij de burgemeester) die tijd vergen; “*Het nieuws wacht niet*”.

5.8. Het eerste verwijt betreft het verschil in regels voor recreatief en journalistiek gebruik van *drones*. Uit de formulering van de vorderingen blijkt dat het niet gaat om *alle* verschillen in regelgeving voor beide vormen van gebruik van *drones*, maar alleen die verschillen die journalistiek gebruik van deze luchtvaartuigen beperken – en volgens de NVJ cs feitelijk onmogelijk maken. Het grootste bezwaar van de NVJ cs richt zich tegen het

(tot 1 juli 2015) voor journalisten wel en recreatieve gebruikers niet geldende vereiste van de door Gedeputeerde Staten af te geven ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG-ontheffing) (i). Verder wijzen de NVJ cs op de meldplichten (ii) en de verschillende luchtverkeersregels (iii).

5.9. Tot slot hebben de NVJ cs bezwaar tegen “*de eisen van keuring en registratie*” (iv). Het gaat om de voor gebruik van *drones* vereiste ontheffingen en vergunningen (zie r.o. 3.31) die volgens de NVJ cs niet nodig zijn voor *drones* tot twee kilogram (a) en die niet meer kosten met zich zouden moeten brengen dan de administratieve kosten om met een auto de weg op te gaan (b). De NVJ cs hebben voorts bezwaar tegen de voor journalisten vereiste ontheffing en de ROC-light onder de *minidrone*-regeling (zie r.o. 3.27) (c).

5.10. Het tweede bezwaar betreft de door de NVJ cs als onwerkbaar gekwalificeerde voorschriften voor journalistiek gebruik van *drones*. Dit ziet op de TUG-ontheffing en de meldplichten.

ontvankelijkheid

5.11. Nu de NVJ cs hun vorderingen gronden op het burgerlijk recht, is de burgerlijke rechter bevoegd daarvan kennis te nemen. Daarmee is echter niet gegeven dat NVJ cs ook ontvankelijk zijn in deze procedure. De rechtbank staat eerst stil bij de door haar ambtshalve te beoordelen vraag naar de ontvankelijkheid van de NVJ cs.

5.12. Als uitgangspunt geldt dat de burgerlijke rechter als ‘restrechter’ aanvullende rechtsbescherming biedt in geval van een rechtstekort: als de door de NVJ cs gestelde inbreuken op de door hen genoemde grondrechten kunnen worden getoetst in een andere, met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij een gespecialiseerde rechter – en dat zal in de regel de bestuursrechtelijke rechtsgang zijn – en in die rechtsgang hetzelfde kan worden bewerkstelligd als de NVJ cs beogen met hun vorderingen in deze procedure, is in beginsel geen plaats voor de burgerlijke rechter. Een behoorlijke taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter doet het in het algemeen ongewenst zijn dat tegelijkertijd voor beide rechters procedures over de verbindendheid van voorschriften worden gevoerd, met het risico van een verschillende uitkomst. Indien een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat of heeft opengestaan, waarin de voorschriften kunnen worden getoetst, leidt dit daarom in beginsel tot niet-ontvankelijkverklaring in een procedure bij de burgerlijke rechter. Zie onder meer HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (Changoe/Staat).

5.13. Bij de hiervoor vanuit een oogpunt van rechtseenheid als ongewenst geduide situatie gaat het om toetsing van de verbindendheid van dezelfde voorschriften in twee rechtsgangen die materieel tot hetzelfde resultaat leidt. Dat betekent dat de formulering van de vorderingen van de NVJ cs en de vraag of deze vorderingen in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden ingesteld, niet zonder meer doorslaggevend zijn voor de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter; het gaat om het met die vorderingen te bereiken materiële resultaat. Daarmee is het feit dat de vorderingen van de NVJ cs verklaringen voor recht betreffen en verboden en geboden die niet in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden gevorderd, op zichzelf niet beslissend voor de ontvankelijkheid van de NVJ in deze procedure.

5.14. Op grond van artikel 8:3 lid 1, aanhef en onder a, Awb staat geen beroep open tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. De voorschriften die de

NVJ es op het oog hebben, houden dergelijke algemeen verbindende voorschriften in en zijn dus als zodanig niet voor bezwaar en beroep vatbaar. De bestuursrechter heeft echter de mogelijkheid om algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan regels van hogere orde en algemene rechtsbeginselen indien deze algemeen verbindende voorschriften ten grondslag zijn gelegd aan een besluit waarvan bij hem beroep openstaat (de zogeheten exceptieve toetsing). Deze exceptieve toetsing kan uitmonden in onverbindend verklaring van (de bepalingen uit) de algemeen verbindende voorschriften waarop het aangevochten besluit is gebaseerd. Daarmee wordt in de bestuursrechtelijke rechtsgang rechtsbescherming geboden tegen algemeen verbindende voorschriften.

5.15. Als het betrokken voorschrift eerst tot toepassing komt door een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is, ondervindt de betrokkene de werking van dat voorschrift uitsluitend langs de weg van een daarop gebaseerd besluit. In dat geval dient de bestuursrechtelijke weg te worden gevolgd en is er geen plaats voor toetsing van de betrokken voorschriften door de burgerlijke rechter. Zie HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten).

5.16. Niet van een betrokkene kan echter worden gevergd dat hij strafvervolgning of het opleggen van bestuursdwang uitlokt teneinde exceptieve toetsing van het volgens hem onverbindende of buiten werking te stellen voorschrift uit te lokken. Zie HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen). Daarmee is plaats voor toetsing door de burgerlijke rechter van voorschriften waarvan betrokkene de werking rechtstreeks ondervindt. Dit zijn bijvoorbeeld verboden die met een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie worden bedreigd en geen mogelijkheid tot ontheffing of vergunning kennen.

5.17. Evenmin kan in de regel van een betrokkene worden gevergd dat hij, uitsluitend teneinde de vraag of de regeling onverbindend is aan het oordeel van de rechter te kunnen onderwerpen, een vergunning of ontheffing aanvraagt om zich aldus de toegang tot de bestuursrechtelijke rechtsgang te kunnen verschaffen. Zie HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen). Indien echter het volgens betrokkene onverbindende voorschrift betrekking heeft op een ontheffing of vergunning die hoe dan ook moet worden aangevraagd – en betrokkene dus hoe dan ook het bestuursrechtelijke traject moet volgen – dient hij de bestuursrechtelijke weg te volgen en is er geen plaats voor toetsing van het betrokken voorschrift bij de burgerlijke rechter. Zie HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314, (Staat/ Vreemdelingenorganisaties), HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First) en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten).

5.18. Voor de NVJ, die als belangenorganisatie de vorderingen op de voet van artikel 3:305a BW heeft ingesteld, geldt het volgende. Zij is in de eerste plaats ontvankelijk als zij opkomt voor de gebundelde belangen van personen die *geen* rechtsingang hebben in een met voldoende waarborgen omgeven rechtsingang bij de bestuursrechter. Als de NVJ optreedt voor journalisten die zelf een met voldoende waarborgen omklede rechtsingang hebben bij de bestuursrechter, kan de enkele bundeling van belangen door een belangenorganisatie er niet toe leiden dat voor de NVJ de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan. Zie HR 22 mei 2015, ECLI:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First) en HR 3 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten). Ook in het geval dat een belangenorganisatie zoals de NVJ niet slechts opkomt voor de (gebundelde) belangen van een bepaald of bepaalbaar aantal individuele personen, maar ook voor het algemeen belang van de rechten van een grotere groep van personen die diffuus en onbepaald is, is sprake van

een bundeling van belangen in de zin van artikel 3:305a, lid 1, BW. Zie HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First).

5.19. De NVJ is in de tweede plaats ontvankelijk als zij opkomt voor een *eigen* belang waarvoor zij geen rechtsingang heeft bij de bestuursrechter. Het moet daarbij gaan om een eigen (vermogensrechtelijk) belang dat los staat van de gebundelde belangen in de hiervoor bedoelde zin of daarvan is afgeleid. Zie HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314 (Staat/Vreemdelingenorganisaties) en HR 22 mei 2015, ECLI:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First).

5.20. Het door de NVJ aangehaalde en in haar statuten genoemde algemene belang van het recht van de vrijheid van nieuwsgaring voor journalisten waarvoor zij ook stelt op te komen in deze procedure, is geen eigen belang als hiervoor bedoeld. Ook overigens heeft de NVJ niet gesteld dat zij in deze procedure opkomt voor een eigen belang in de hiervoor bedoelde zin. Uit de vorderingen en de onderbouwing daarvan blijkt dat de NVJ opkomt voor de gebundelde belangen van de journalisten die zij vertegenwoordigt.

5.21. De door de NVJ gevraagde verklaring voor recht dat de Staat aansprakelijk is voor de schade die de journalisten die zij vertegenwoordigt hebben geleden (vordering III, sub c) strekt er in wezen toe de omvang van de schadevergoedingsverplichting jegens ieder van de individuele journalisten vast te stellen. Deze vaststelling kan niet geschieden zonder te treden in de vraag in welke mate, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval, het ontstaan van die individuele schade aan de door de NVJ cs bestreden voorschriften – indien en voor zover het vaststellen en handhaven daarvan als onrechtmatig dient te worden aangemerkt – kan worden toegerekend en in welke mate de aan dezen en mogelijk aan de individuele benadeelde toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen. De belangen die deze vordering aldus beoogt te dienen laten zich in dit geval in zodanig onvoldoende mate veralgemeniseren, dat zij niet gerekend kunnen worden tot de gelijksoortige belangen waarop art. 3:305a BW het oog heeft. Vergelijk HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 (Vie d'Or). Dit staat in de weg aan ontvankelijkheid van de NVJ in haar vordering met betrekking tot (aansprakelijkheid van de Staat voor) de gestelde schade van de journalisten die zij vertegenwoordigt.

5.22. De NVJ cs stellen dat zij de regelgeving als geheel aan het oordeel van de rechtbank willen onderwerpen. Dat op zichzelf leidt niet tot ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter, temeer daar de bezwaren van de NVJ cs zich niet zozeer tegen het gehele samenstel van voorschriften in onderling verband bezien, maar tegen een aantal specifieke, volgens de NVJ cs beperkende en discriminerende bepalingen.

5.23. De TUG-ontheffing is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen een met voldoende waarborgen omgeven bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, waarin dit vereiste exceptief kan worden getoetst. De bezwaren van de NVJ cs richten zich echter tegen het tot 1 juli 2015 geldende vereiste van deze ontheffing *als zodanig*. Hierin is een verschil gelegen met de gevallen die aan de orde waren in de arresten HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314, (Staat/ Vreemdelingenorganisaties), HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First) en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten), aangezien het uitlokken van de exceptieve toetsing van het voorschrift waarin het vereiste van een TUG-ontheffing is neergelegd de *enige* reden zou zijn geweest om deze volgens de journalisten ten onrechte voor hen vereiste ontheffing aan te vragen. Dit is in dit geval voor journalisten die het vereiste van een TUG-ontheffing voor gebruik van *drones* voor de nieuwsgaring willen laten toetsing aan de door hen genoemde

grondrechten een ‘*gekunstelde weg*’ zoals bedoeld in HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen). Bovendien is het vliegen zonder ontheffing strafbaar. Niet gevegd kan worden dat journalisten zich blootstellen aan strafvervolging teneinde exceptieve toetsing van dit vereiste door de strafrechter uit te lokken. Dit leidt tot de conclusie dat de NVJ cs kunnen worden ontvangen in hun vorderingen die betrekking hebben op het tot 1 juli 2015 geldende vereiste van een TUG-ontheffing.

5.24. De meldplichten leiden niet tot besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb en ontberen dus bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Ook hier geldt dat het uitlokken van strafvervolging om exceptieve toetsing door de strafrechter te bewerkstelligen niet gevegd kan worden. De NVJ cs zijn dus ontvankelijk in hun vorderingen met betrekking tot de meldplichten.

5.25. Dit geldt ook voor de vorderingen met betrekking tot de luchtverkeersregels, die bestuursrechtelijke rechtsbescherming ontberen, terwijl voorts niet gevegd kan worden dat journalisten deze regels overtreden teneinde zich bloot te stellen aan strafvervolging omdat zij deze regels exceptief kunnen laten toetsen door de strafrechter.

5.26. De door de NVJ cs bedoelde ontheffingen en vergunningen (zie r.o. 3.27 en r.o. 3.31), in verband waarmee de NVJ cs tot slot bezwaren hebben geformuleerd zijn allemaal besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen bezwaar en beroep kan/kon worden ingesteld. Er is geen ruimte voor toetsing door de burgerlijk rechter van het bezwaar van de NVJ cs aangaande de kosten (zie r.o. 5.9 sub (b)). Net als in de gevallen die aan de orde waren in de arresten HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314, (Staat/Vreemdelingenorganisaties), HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First) en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten) kan dit bezwaar worden voorgelegd in het bestuursrechtelijk traject met betrekking tot deze ontheffingen en vergunningen dat hoe dan ook gevolgd moet worden.

5.27. De andere in dit verband geuite bezwaren van de NVJ cs betreffen het vereist zijn van ontheffingen en vergunningen *als zodanig* voor journalistiek gebruik van *drones* van minder dan twee kilogram respectievelijk voor gebruik onder de *minidrone*-regeling. Deze bezwaren kunnen wel worden getoetst door de burgerlijke rechter, om dezelfde redenen die gelden voor de bezwaren tegen het vereiste van de TUG-ontheffing *als zodanig*: het uitlokken van exceptieve toetsing door de bestuursrechter zou de *enige* reden zou zijn deze ontheffingen en aan te vragen, terwijl gebruik van *drones* zonder deze ontheffingen en vergunningen strafbaar is en het blootstellen van strafrechtelijke vervolging met het oog op exceptieve toetsing door de strafrechter niet kan worden gevegd.

5.28. De slotsom luidt dat de NVJ cs niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen met betrekking tot de bezwaren tegen de kosten verbonden aan registratie en keuring (zie 5.26). De NVJ is niet-ontvankelijk in haar vordering met betrekking tot schadeplichtigheid van van de Staat (vordering III sub c, zie 5.21).

belang?

5.29. De vorderingen van NVJ cs hebben betrekking op regelgeving ten aanzien van een nieuw fenomeen. Uit deel 3 van dit vonnis blijkt dat daarvoor een stapsgewijs verloopend regelgevingsproces gaande is, waarbij – naar niet in geschil is – in hoge mate tegemoet gekomen is aan de door de NVJ cs geformuleerde bezwaren. De Staat heeft de vraag

opgeworpen of de NVJ cs belang hebben bij hun vorderingen, gezien het op 30 juni 2016 op de website van de NVJ gepubliceerde bericht met de titel “*Drones gebruik bij nieuwsgaring vanaf 1 juli mogelijk*”, dat de indruk wekt dat de NVJ cs tevreden zijn met de regelgeving zoals die nu is.

5.30. De NVJ cs hebben daarop te kennen gegeven dat (de titel van) dit bericht niet wegneemt dat hun bezwaren nog steeds gelden ten aanzien van de huidige regelgeving, zodat zij belang hebben bij hun vorderingen daartegen. Ten aanzien van de niet meer geldende regelgeving stellen zij dat hun belang is gelegen in de schade die zij als gevolg daarvan hebben geleden.

5.31. Naar het oordeel van de rechtbank hebben de NVJ cs voldoende belang bij hun vorderingen die zien op de nu geldende regelgeving, die – naar evenmin in geschil – niet volledig tegemoet gekomen is aan hun bezwaren.

5.32. Nu de NVJ niet-ontvankelijk is in haar vordering aangaande schadeplichtigheid van de Staat, kan de gestelde schade voor haar geen belang opleveren bij haar vorderingen met betrekking tot niet meer geldende regelgeving. Gesteld noch gebleken is van enig ander ander belang van de NVJ bij deze vorderingen, die daarom worden afgewezen.

5.33. Ten aanzien van de inmiddels vervallen voorschriften levert de gestelde schade voor Oudshoorn voldoende belang op bij zijn daarop betrekking hebbende vorderingen.

beoordeling ten gronde

5.34. De vorderingen nopen tot toetsing door de rechtbank van de door de NVJ cs bestreden voorschriften aan een ieder verbindende verdragsbepalingen. Het door de Staat aangehaalde toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet (Gw) ziet op de toetsing van wetgeving in formele zin aan de Grondwet en aan fundamentele rechtsbeginselen. Dat verbod heeft geen betrekking op de door de NVJ cs ter discussie gestelde voorschriften die zijn neergelegd in AmvB's en ministeriële regelingen. Los daarvan heeft dat verbod geen betrekking op de toetsing aan ieder verbindende voorschriften als bedoeld in art. 94 Gw. Zie HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR 2015:2722 (Vakantiedagen).

5.35. De door de rechtbank in deze bodemzaak aan te leggen toets is niet de door de NVJ cs genoemde, in kort geding geldende toets of de voorschriften onmiskenbaar onverbindend zijn. De rechtbank staat voor de vraag of deze voorschriften in strijd zijn met de door de NVJ cs genoemde grondrechten. Bij deze toetsing is de rechtbank niet gebonden aan rechtspraak van internationale gerechten, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Wel dient zij bij het beoordelen van de reikwijdte van deze grondrechten te oriënteren op de rechtspraak van deze internationale gerechten.

5.36. De positie van de rechter in het staatsbestel brengt met zich dat deze de wetgever niet kan bevelen of verbieden om wetgeving in formele zin tot stand te brengen. De op de Grondwet berustende verdeling van de bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet vermogt in te grijpen in de procedure van politieke besluitvorming en afweging van belangen, ook van niet bij een procedure als de onderhavige betrokken partijen, op grond waarvan wetten in formele zin ingevolge artikel 81 Gw door de regering en de Staten-Generaal worden vastgesteld. Dat de rechter op de voet van artikel 94 Gw formele wetgeving buiten toepassing kan laten – en een daartoe strekkende vordering kan toewijzen – maakt dit niet anders. Het op de voet van artikel 94

Gw buiten toepassing laten van formele wetgeving heeft een ander karakter dan een bevel wetgeving tot stand te brengen: het buiten toepassing laten geldt alleen jegens de eiser(s) in de procedure en heeft niet ten gevolge dat de desbetreffende regel wordt gewijzigd of ingetrokken, terwijl met een bevel formele wetgeving tot stand te brengen wordt beoogd een algemene, ook voor anderen dan de procespartijen geldende regeling in het leven te roepen. Zie HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt/Staat) en (voor provinciale verordeningen): HR 1 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913 (Faunabescherming/ Provincie Fryslan).

5.37. De AmvB's en ministeriële regelingen waarop de vorderingen van de NVJ zien, zijn het resultaat van een proces van besluitvorming en afweging van belangen waarbij beoordelingsvrijheid toekomt aan de Staat. Anders dan bij wetgeving in formele zin en provinciale verordeningen waarop de in r.o. 5.36 genoemde arresten zien, zijn daarbij geen verkozen organen betrokken. De op de Grondwet gebaseerde verdeling van bevoegdheden brengt echter ook ten aanzien van AmvB's en ministeriële regelingen met zich dat de rechter niet vermag in te grijpen in deze procedure van besluitvorming en afweging van belangen door de Staat (vergelijk HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (Staat/Norma)), terwijl ook hier met een bevel regelgeving tot stand te brengen wordt beoogd een algemene, ook voor anderen dan de procespartijen geldende regeling in het leven te roepen, daar waar het buiten toepassing laten alleen de partijen in deze procedure raakt.

5.38. Het voorgaande staat reeds in de weg aan toewijzing van de vorderingen die betrekking hebben op een verbod om regelgeving op te stellen met een bepaalde inhoud (de daarop betrekking hebbende delen van de vorderingen IV, V en VI). De (als II) gevorderde verklaring voor recht houdt geen bevel in dat direct ingrijpen in tot gevolg heeft. Dat neemt niet weg dat toewijzing daarvan evenzeer overschrijding van de aan de rechter in het staatsbestel toebedeelde bevoegdheid zou inhouden, om dezelfde redenen die gelden voor het aan de Staat opleggen van een (direct) gebod of een verbod om regelgeving op te stellen.

5.39. Reeds hierom behoeven de daarop betrekking hebbende geschilpunten geen (verdere) bespreking. Dat is anders voor de vorderingen die betrekking hebben op de verklaring voor recht aangaande de strijd met de door de NVJ *cs* ingeroepen grondrechten (vordering I), de in verband daarmee gestelde onrechtmatigheid van de vaststelling en handhaving van deze voorschriften (vordering III en de daarop betrekking hebbende delen van de vorderingen IV, V en VI) en (in de zaak van Oudshoorn) de uit dien hoofde bestaande schadeplichtigheid van de Staat (vordering VII). De rechtbank overweegt daarover als volgt.

5.40. Strijd met een ieder verbindende verdragsbepalingen heeft tot gevolg dat de desbetreffende voorschriften buiten toepassing moeten blijven (artikel 94 Gw). Daarnaast heeft dit tot gevolg dat het uitvaardigen en handhaven van die voorschriften onrechtmatig is en dat de Staat daarom op grond van artikel 6:162 BW verplicht is tot betaling van schadevergoeding, mits aan de overige voorwaarden voor aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad is voldaan. Dat in dat geval aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad bestaat, strookt met de aan de art. 93 en 94 Gw ten grondslag liggende gedachte dat de daar genoemde bepalingen zoveel mogelijk in de nationale rechtsorde tot gelding moeten komen, zonder dat de wetgever daarin afzonderlijk behoeft te voorzien. Daarmee wordt verzekerd dat de rechtstoepassing in Nederland in overeenstemming is met die bepalingen, tot welk resultaat de Staat zich heeft verplicht door zich te binden aan de in deze artikelen genoemde verdragen. De verplichting tot vergoeding van schade vormt bij uitstek een effectieve en adequate remedie bij niet-naleving van die bepalingen door de Staat. Er is dan ook geen

grond om voor het uitvaardigen en handhaven van wetgeving in formele zin een uitzondering te maken op het in art. 6:162 BW bepaalde. Zie HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR 2015:2722 (Vakantiedagen). Dit geldt evenzeer voor de hier aan de orde zijnde, in AmvB's en ministeriële regelingen neergelegde, voorschriften.

5.41. Indien en voor zover daarvoor grond is, kan de gevorderde verklaring voor recht dat het uitvaardigen van de AmvB's jegens de NVJ cs onrechtmatig is wegens strijd met de door hen genoemde verdragsbepalingen, dus worden toegewezen. Zo'n verklaring voor recht mist het karakter van een bevel wetgeving tot stand te brengen, aangezien deze alleen geldt jegens de NVJ cs en niet tot gevolg heeft dat de betrokken voorschriften moeten worden gewijzigd of ingetrokken. Deze verklaring voor recht laat de Staat bovendien alle ruimte te voorzien in regelgeving die wel in overeenstemming is met de door de NVJ cs genoemde verdragsbepalingen en tast de beleidsvrijheid van de Staat niet aan. Vergelijk HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (Staat/Norma).

de nu geldende voorschriften voor drone gebruik door journalisten

5.42. De rechtbank komt nu toe aan toetsing van de nu geldende regels voor *drone* gebruik door journalisten aan de door NVJ cs ingeroepen grondrechten. Daarna zal zij in de zaak van Oudshoorn zijn vorderingen met betrekking tot de niet meer geldende regelgeving beoordelen.

artikel 11, 16 en 21 Handvest

5.43. Artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt dat de bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de lidstaten „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen”. Dat is – samengevat – niet aan de orde bij niet-geharmoniseerde onderwerpen, ten aanzien waarvan het aan de lidstaten is overgelaten om deze te reguleren. Vergelijk HvJEU 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:107 (Melloni) en HvJEU 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:2015 (Akerberg Fransson).

5.44. De regels waarop de NVJ c.s. doelen vallen buiten het toepassingsbereik van het Handvest, aangezien er slechts een Richtlijn *in voorbereiding* is ter harmonisatie van de regels voor gebruik van *drones*. Het staat de wetgever dan ook nog vrij om gebruik van luchtvaartuigen tot 150 kilogram te reguleren. De op het Handvest gegronde vorderingen dienen reeds hierom te worden afgewezen. Aan bespreking van de geschilpunten over de gestelde schending van bepalingen uit het Handvest komt de rechtbank niet toe.

artikel 10 en 14 EVRM

5.45. De NVJ cs stellen dat de regels voor journalistiek gebruik van *drones* onwerkbaar zijn en daarom in strijd zijn met het in artikel 10 EVRM neergelegde recht op vrije nieuwsgaring. Ten aanzien van de nu geldende regelgeving ziet dit verwijt op de meldplichten (de NOTAM en de melding bij de burgemeester). De NVJ cs stellen voorts dat op de voet van artikel 14 EVRM ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen journalisten en recreanten die *drones* gebruiken om beeldmateriaal te vergaren. Dit verwijt ziet ook op de bezwaren tegen de andere door hen genoemde voorschriften, te weten de vereiste ontheffingen en vergunningen (zie r.o. 3.27 en 3.31) en de luchtverkeersregels (zie r.o. 3.35).

artikel 10 EVRM

5.46. Artikel 10 EVRM beschermt het recht op vrijheid van meningsuiting en omvat de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Het EHRM neemt tot uitgangspunt dat het in dit artikel gewaarborgde grondrecht een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving betreft. Zie bijvoorbeeld EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk). Artikel 10 EVRM omvat in de vrijheid inlichtingen of denkbeelden te ontvangen ook het recht van informatiegaring. Dit apart onder artikel 10 EVRM te beschermen recht houdt ook het recht van vrije nieuwsgaring in. Zie bijvoorbeeld EHRM 27 maart 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD2519 (Goodwin/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 25 februari 2003, no. 51772/99, EHRC 2003, 36 (Roemen en Schmit/Luxemburg). Het recht op informatiegaring is in het bijzonder van belang voor journalisten. Zie onder meer EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 14 september 2010, ECLI:NL:XX:2010:BO7625 (Sanoma/Nederland).

5.47. Inmenging in het recht van vrije nieuwsgaring kan ingevolge artikel 10 lid 2 EVRM gerechtvaardigd zijn voor zover is voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden. Ten eerste dient de inmenging te zijn voorzien bij wet. Ten tweede dient de inmenging tegemoet te komen aan een legitiem doel. Dat moet een van de in dit artikel genoemde doelen zijn. Artikel 10, lid 2, EVRM noemt onder meer de openbare veiligheid. Ten derde moet de inmenging noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de in artikel 10, lid 2, EVRM geboden mogelijkheden van overheidsinmenging in het in artikel 10, lid 1, EVRM neergelegde recht van vrijheid van meningsuiting in de regel beperkend geïnterpreteerd en toegepast moeten worden. Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juni 2001, nr. 29032/95 (Feldek/Slovakije) en EHRM 6 mei 2003, nr. 48898/99, EHRC 2003, 56 (Perna/Italië). De ruimte om beperkingen op te leggen in dit grondrecht is mede afhankelijk van de aard van het onderwerp; in het bijzonder kent het EHRM groot gewicht toe aan de uitoefening van dit grondrecht als het gaat om onderwerpen die van 'publiek belang' en 'algemeen belang' zijn.

5.48. Als – zoals de NVJ cs betogen – de meldplichten journalistiek gebruik van *drones* feitelijk onmogelijk maken, is sprake van een inbreuk vooraf door het stellen van deze regels en derhalve van inmenging in het recht op vrije nieuwsgaring.

5.49. De rechtbank deelt niet de opvatting van de NVJ cs dat de meldplichten het gebruik van *drones* door journalisten *als zodanig* onmogelijk maken vanwege de daarmee gemoeide tijd. In de eerste plaats gelden de meldplichten niet voor gebruik onder de *minidrone* regeling. De meldplichten treffen dit journalistiek gebruik van *drones* op geen enkele manier en vormen dus geen enkele beperking van het recht van vrije nieuwsgaring bij journalistiek gebruik van *drones* onder de *minidrone*-regeling.

5.50. Voor overig gebruik van *drones* door journalisten vergen de meldplichten dat er minimaal 48 uur zit tussen de opdracht en het beoogde moment van uitvoering. De Staat voert aan dat dit lang niet altijd een belemmering zal vormen. De NVJ cs hebben dit niet gemotiveerd weersproken. Tussen de opdracht van de Telegraaf aan Oudshoorn van 10 april 2015 en het daarin genoemde moment van uitvoering, 14 april 2015, zat ook meer dan 48 uur. Daarnaast acht de rechtbank het een feit van algemene bekendheid dat in veel gevallen op voorhand bekend zal zijn dat bepaalde nieuwswaardige feiten zich zullen gaan voordoen – omdat zij zijn aangekondigd of zich altijd op een bepaald moment voordoen, zoals

periodiek terugkerende evenementen. Ook zijn er gevallen – bijvoorbeeld achtergrondreportages – waarvoor de noodzaak ontbreekt om de opnames binnen 48 uur na het geven van de opdracht daartoe te laten maken. In deze gevallen treffen de meldplichten journalisten niet concreet of effectief in hun vrijheid van nieuwsgaring en beperken zij de uitoefening van dit grondrecht door journalisten niet.

5.51. Niet in geschil is dat het voorgaande anders ligt bij zich onverwacht voordoende nieuwsfeiten, meer concreet nieuwsfeiten waarvan minder dan 48 uur tevoren bekend is dat die zich zullen voordoen. Dan ontbreekt de tijd om aan de meldplichten te voldoen. In die gevallen treffen de meldplichten journalistiek gebruik van *drones* wel concreet en effectief, omdat zij feitelijk een belemmering vormen voor journalisten om – met behulp van *drones* die niet onder de *minidrone*-regeling worden gebruikt – verslag te doen van nieuwsfeiten die zich minder dan 48 uur van tevoren aandienen. Daarmee maken de meldplichten in die gevallen op voorhand inbreuk op het recht van vrije nieuwsgaring en vormen zij een inmenging in dit grondrecht.

5.52. Het is vervolgens de vraag of deze inmenging in het recht op vrije nieuwsgaring gerechtvaardigd is. Niet ter discussie staat dat aan het eerste vereiste daarvoor is voldaan: de meldplichten zijn bij wet voorzien. Zij dienen de in artikel 10, lid 2, EVRM genoemde openbare veiligheid, meer concreet de veiligheid in het luchtruim en van alles wat zich op de grond onder dat luchtruim bevindt. Daarmee is voldaan aan het tweede vereiste van het dienen van een legitiem doel.

5.53. Het komt dus aan op de vraag of deze inmenging in het recht van vrije nieuwsgaring noodzakelijk is in een democratische samenleving in de zin van artikel 10, lid 2, EVRM. Daarbij gaat het erom of de beperking is ingegeven door een dringende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*), of een redelijke verhouding (*'proportionality'*) bestaat tussen de zwaarte van de beperking en het gewicht van het belang dat met de inbreuk wordt gediend en of de door de Staat gegeven redenen om de inbreuk of inmenging te rechtvaardigen relevant en voldoende (*'relevant and sufficient'*) zijn. Van belang is dat in dit verband aan staten een zekere beoordelingsvrijheid (*'margin of appreciation'*) toekomt. Tot slot komt het aan op de vraag of een evenwicht (*'fair balance'*) bestaat tussen het vrijheidsrecht in kwestie en de eisen die een democratische samenleving stelt. Zie EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).

5.54. De Staat stelt dat het juist in die gevallen waarin onverwachte nieuwsfeiten zich voordoen niet mogelijk is eenvoudigweg het luchtruim te openen omdat andere luchtgebruikers, met name diverse hulpdiensten, op lage hoogte vliegen en zeer kwetsbaar zijn voor ongevallen; *"juist bij calamiteiten waar de media verslag van zouden willen doen, zal het vaak voorkomen dat er ook laagvliegende bemande luchtvaart is (denk aan een traumahelikopter, politiehelikopter of blushelikopter), wat de kans op ongelukken vergroot."* De Staat wijst erop dat hij wel in overleg met diverse betrokkenen partijen doende is te bezien of kan worden gekomen tot alternatieven voor de meldplichten die enerzijds de veiligheid in de lucht waarborgen en anderzijds zo werkbaar mogelijk zijn voor alle belanghebbenden. De NVJ cs benadrukken dat het nieuws onvoorspelbaar is en wijzen erop dat 'gewone burgers' geen meldingen van voorgenomen *drone*-vluchten behoeven te doen.

5.55. Zoals hiervoor is overwogen vormen de meldplichten geen inmenging in het recht op vrije nieuwsgaring bij *elk* journalistiek gebruik van *drones*. Het gaat alleen om

nieuwsfeiten die zich minder dan 48 uur van tevoren aandienen, waarvan journalisten wel verslag kunnen doen door een *drone* te gebruiken onder de *minidrone*-regeling. De inmenging treft dus alleen *drone* gebruik buiten de *minidrone*-regeling bij nieuwsgaring over nieuwsfeiten die zich minder dan 48 van tevoren hebben aangediend. De meldplichten treffen andere manieren van nieuwsgaring over deze feiten op geen enkele manier.

5.56. De rechtbank stelt voorts vast dat *drone* gebruik voor de nieuwsgaring in de regel buiten zal plaatsvinden en allerhande onderwerpen kan betreffen, zowel onderwerpen van algemeen of publiek belang als andere onderwerpen. Voorts heeft de Staat er onweersproken op gewezen dat *drones* vaak door journalisten zullen worden ingezet om verslag te doen van bij calamiteiten.

5.57. Zoals hiervoor is overwogen dienen de meldplichten het belang van de openbare veiligheid, meer concreet de veiligheid van het luchtruim en de daaronder gelegen grond. Daarmee gaat het om het leven en de lichamelijke integriteit van de personen die zich daar bevinden. Dit zwaarwegende belang van openbare veiligheid komt onder meer tot uiting in het systeem van de WLV en de daarop gebaseerde regelgeving, waarin het verbod om in het Nederlandse luchtruim te vliegen voorop is gesteld en gebruik van het luchtruim is gereguleerd in een systeem van uitzonderingen, ontheffingen en vergunningen. Dit met de WLV en de daarop gebaseerde regels gediende belang is een onomstreden doelstelling. Ook onomstreden is het zwaarwegend belang van deze doelstelling.

5.58. De Staat heeft onweersproken gesteld dat het gebruik van de *drones* waarvoor de meldplichten gelden – de buiten de *minidrone*-regeling vallende *drones* van tussen de vier en 150 kilogram – het meest risicovol is. Juist bij het gebruik van deze zwaardere *drones* is de veiligheid van personen die zich op de grond bevinden in het geding.

5.59. De meldplichten strekken ertoe de relevante autoriteiten inzicht te geven welke luchtvaartuigen zich op een bepaald moment op een bepaalde plaats in het luchtruim bevinden. Meer in den brede strekken de meldplichten ertoe te voorkomen dat zich bij gebruik van het luchtruim met luchtvaartuigen ongevallen voordoen, met alle mogelijke ernstige gevolgen van dien. Het met de openbare veiligheid gediende belang van de meldplichten laat zich – naar de Staat onweersproken uiteengezet heeft – in het bijzonder gelden bij calamiteiten. Juist dan is het van belang dat de relevante autoriteiten zich hebben op het gebruik van het luchtruim, aangezien de betrokken hulpdiensten bij de uitvoering van hun taak ook gebruik kunnen maken van laagvliegende luchtvaartuigen en het belang van openbare veiligheid vergt dat zij niet worden gehinderd in de uitvoering van die taken en dat zich daarbij geen (nieuwe) calamiteiten voordoen.

5.60. Gezien het voorgaande zijn de meldplichten ingegeven door een dringende maatschappelijke behoefte (*‘pressing social need’*). Zij leveren zowel in het algemeen als meer concreet – en juist bij onverwachte nieuwsfeiten in de vorm van calamiteiten – een wezenlijke bijdrage aan het verwezenlijken van de doelstelling van bescherming van de openbare veiligheid dat de aan de orde zijnde inmenging in het recht op vrije nieuwsgaring legitimeert.

5.61. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat voorts dat een redelijke verhouding (*‘proportionality’*) tussen de zwaarte van deze inmenging en het gewicht van het belang dat met de inbreuk wordt gediend. De rechtbank baseert dit op het voorgaande en neemt in het bijzonder in aanmerking dat de meldplichten niet alle *drone* gebruik bij onverwachte nieuwsfeiten treft en alle andere mogelijkheden om nieuws over daarover te vergaren –

onder meer met benutting van de *minidrone*-regeling – onverlet laat. Het publiek blijft dus niet geheel en al verstoken van dit nieuws, alleen van beeldopnamen met *drones* buiten de *minidrone*-regeling.

5.62. Niet blijkt van een minder belastend, voor journalisten ‘lichter’ alternatief voor de meldplichten waarmee het belang van bescherming van de openbare veiligheid even effectief en doelmatig wordt gediend. De Staat heeft weliswaar te kennen gegeven te zoeken naar een alternatief voor de meldplichten, maar daarmee is niet zonder gezegd dat dit voorhanden is. De rechtbank verwijst in dit verband ook naar het in r.o. 3.21 opgenomen citaat over het zoeken naar een alternatief, waaruit blijkt dat hiermee verschillende belangen gemoeid zijn en een oplossing zich niet klip en klaar aandient, ook niet als het gaat om een uitzondering voor journalistiek gebruik van *drones*. De door de NVJ cs bepleite ‘simpele oplossing’ in de vorm van een algehele uitzondering voor journalisten gaat voorbij aan de risico’s die gepaard gaan met het ontbreken van zicht op gebruik van het luchtruim door de relevante autoriteiten. Voor het aan de orde zijnde gebruik buiten de *minidrone*-regeling is gesteld noch gebleken dat deze risico’s in het licht van het zwaarwegend belang van de openbare veiligheid beheersbaar of aanvaardbaar zijn. Dat geldt eens te meer nu de Staat onweersproken naar voren heeft gebracht dat juist deze categorie *drones* verreweg het grootste risico voor derden vormt.

5.63. De rechtbank neemt tot slot in aanmerking dat gesteld noch gebleken is dat van de meldplichten een disproportioneel te achten ‘*chilling effect*’ uitgaat voor de media om vrijelijk te berichten over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Gezien de aard en omvang de inmenging en de andere mogelijkheden om – zelfs met behulp van *drones* – verslag te doen van onverwachte nieuwsfeiten, ligt dit ook niet voor de hand.

5.64. Gezien het voorgaande zijn de door de Staat aangevoerde redenen voor de aan de orde zijnde beperking van het recht op vrije nieuwsgaring door de meldingsplicht relevant en voldoende en is voorts naar het oordeel van de rechtbank sprake van evenwicht (*‘fair balance’*) tussen het recht op vrije nieuwsgaring en de eisen die een democratische samenleving stelt.

5.65. De slotsom luidt dat de meldplichten geen ongerechtvaardigde inmenging van het in artikel 10 EVRM vervatte recht op vrije nieuwsgaring vormen. Naast de hiervoor genoemde feiten, omstandigheden en gezichtspunten in onderling verband bezien, heeft de rechtbank bij het voorgaande oordeel in aanmerking genomen dat aan de Staat een zekere mate van beoordelingsvrijheid (*‘margin of appreciation’*) toekomt, passend bij de aard en omvang van de inmenging en het daarmee gediende doel.

5.66. De rechtbank volgt de NVJ cs niet in hun betoog dat alleen al uit het feit dat een journalist zonder aan de meldplichten te voldoen geen *drone* mag laten vliegen en een recreant wel, volgt dat er geen noodzaak (*‘pressing social need’*) is om de meldplichten ook te laten gelden voor journalisten en dat deze inmenging niet proportioneel is. Het enkele bestaan van dit verschil – dat alleen geldt voor *drone* gebruik buiten de *minidrone*-regeling – is geen grond is om anders te oordelen dan hiervoor over schending van artikel 10 EVRM. Het roept wel de vraag op of – zoals NVJ cs met een beroep op artikel 14 EVRM betwisten – dit onderscheid gerechtvaardigd is. De rechtbank zal dit nu onderzoeken. Het navolgende heeft ook betrekking op de andere verschillen in de regels voor recreatief en journalistiek gebruik van *drones* waarover het beroep van NVJ cs zich mede uitstrekt, te weten de vereiste ontheffingen en vergunningen (zie r.o. 3.27 en 3.31) en de luchtverkeersregels (zie r.o. 3.35).

artikel 14 EVRM

5.67. Artikel 14 EVRM bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden die in het EVRM zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

5.68. De Staat wijst er terecht op dat artikel 14 EVRM een accessoir karakter heeft waardoor die bepaling alleen inroepbaar is wanneer een ongelijke behandeling betrekking heeft op een expliciet door het EVRM beschermd recht, zoals het door NVJ cs ingeroepen artikel 10 EVRM. Er hoeft geen sprake te zijn van schending van artikel 10 EVRM om een schending van artikel 14 EVRM te kunnen aannemen. De ongelijke behandeling moet echter wel betrekking hebben op een door het EVRM beschermd recht, in dit geval artikel 10 EVRM. Het bereik van artikel 14 EVRM wordt bepaald door het bereik van – in dit geval – artikel 10 EVRM, meer concreet het daarin vervatte recht op vrije nieuwsgaring.

5.69. Artikel 14 EVRM bevat geen absoluut verbod op ongelijke behandeling. Het verschaft personen in vergelijkbare gevallen bescherming tegen discriminatie (EHRM 13 juni 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC3090 (Marckx/ België). Onderscheid in de zin van artikel 14 EVRM wordt gemaakt als vergelijkbare gevallen ongelijk worden behandeld. Dit leidt niet tot schending van artikel 14 EVRM als er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het gemaakte onderscheid. Dat is het geval als aan twee cumulatieve eisen is voldaan: ten eerste moet het onderscheid een gerechtvaardigd doel dienen. Ten tweede moet sprake zijn van een redelijke mate van evenredigheid tussen het gehanteerde middel (het onderscheid) en het nagestreefde doel. Zie EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (Belgische Taalzaak). Bij de bepaling van doel en evenredigheid komt aan de Staat een zekere beoordelingsvrijheid (“*margin of appreciation*”) toe, waarvan de omvang afhangt van de omstandigheden van het geval, het onderwerp en de achtergrond daarvan. Zie EHRM 28 november 1984 ECLI:NL:XX:1984:AC8625, (Rasmussen/Denemarken). In het kader van artikel 14 EVRM is de grond waarop het onderscheid is gebaseerd een belangrijke relevante factor voor bepaling van de omvang van de aan staten toekomende beoordelingsvrijheid. Bij ‘verdachte’ gronden voor onderscheid is de beoordelingsvrijheid zeer gering; een daarop gebaseerd onderscheid kan alleen worden gerechtvaardigd door zeer zwaarwegende redenen (“*very weighty reasons*”). Verdachte gronden zijn onder meer ras etniciteit en huidskleur, nationaliteit, seksuele gerichtheid, godsdienst en levensovertuiging.

5.70. Niet ter discussie staat dat recreatief en journalistiek gebruik van *drones* zijn onderworpen aan verschillende regimes. Dit verschil is niet in het leven geroepen door extra eisen voor journalisten, maar – andersom – door uitzonderingen en specifieke regels voor modelluchtvaartuigen, die zijn bedoeld voor recreatief gebruik. Voor journalisten geldt het algemene regelgevingskader van de WLV voor RPA’s. De rechtbank tekent hierbij aan dat recreatief gebruik van een *drone* niet (meer) aan de orde is indien een recreant (vervolgens) de door hem met behulp van een *drone* gemaakte beelden aanwendt door ze bijvoorbeeld af te geven aan een nieuwsmedium of persbureau ter publicatie of zelf te publiceren met het doel een groot publiek te bereiken (vergelijk HR 18 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB3210 (Van Gasteren/Hemelrijk)) dan wel aan een nieuwsmedium of persbureau te verkopen. De Staat wijst er dus terecht op recreanten die hun *drone* gebruiken voor de nieuwsgaring onder hetzelfde regime vallen als journalisten, aangezien dit gebruik geen “*luchtvaartvertoning, recreatie of sport*” is.

5.71. Niet in geschil is dat niet *beoogd* is om onderscheid te maken tussen recreatief en journalistiek gebruik van *drones*, maar dat dit wel het *effect* is van de voor recreatief gebruik van *drones* geldende uitzonderingen en specifieke regels. Dit onderscheid is toegesneden op klassiek gebruik van *drones*, ten aanzien waarvan een afwijkend regime vanuit een oogpunt van veiligheid verantwoord werd geacht. Zie onder meer r.o. 3.7 en r.o. 3.10.

5.72. De rechtbank stelt vast dat de nu geldende regelgeving – en het nu bestaande verschil in regimes voor recreatief en journalistiek gebruik van *drones* – van tijdelijk aard is: het is een fase in het eerder geduide stapsgewijs verlopend proces van aanpassing van de regelgeving aan de ontwikkelingen met betrekking tot gebruik van de als “*disruptieve innovatie*” gekenschetste *drones*. Dit regelgevingsproces loopt vooruit op de in 2018/2019 voorziene inwerkingtreding van communautaire regels, die de Staat niet wilde afwachten omdat de bestaande infrastructuur en de regelgeving onvoldoende aansloten op de toename van gebruik voor een veelheid aan toepassingen van *drones*.

5.73. De doelstelling van dit regelgevingsproces is te komen tot regels voor drie categorieën luchtvaartuigen. De rechtbank stelt vast dat bij het bereiken van deze doelstelling de uitzondering voor recreatief gebruik van modelluchtvaartuigen weer ‘*terug bij af*’ is in de zin dat deze dan weer is toegesneden en beperkt tot klassiek gebruik van modelluchtvaartuigen. Voor iedereen die vliegt met *drones* – recreatief of niet – anders dan in verenigingsverband en boven (model)luchtvaartterreinen, zullen dan dezelfde, in twee regimes onderverdeelde regels gelden. De NVJ cs hebben niet weersproken dat bij het bereiken van deze doelstelling volledig zal zijn tegemoetgekomen aan hun bezwaren.

5.74. Het voorgaande betekent dat, als al sprake is van het door NVJ cs gestelde discriminatoire onderscheid in de zin van artikel 14 EVRM, het wegnemen van dit onderscheid reeds ter hand is genomen en het een kwestie van tijd is totdat het zal zijn opgeheven. De nu geldende regelgeving die ter toetsing voorligt, betreft daarmee een tijdelijk situatie, een stap in een lopend regelgevingsproces.

5.75. In het kader van de toetsing van de proportionaliteit van het gemaakte onderscheid, laat het EHRM ruimte voor het enige tijd laten voortbestaan van ongelijkheid, omdat het, gelet op de daarmee gemoeide belangen en de rechtszekerheid, tijd vergt om wijzigingen door te voeren en rekening moet worden gehouden met de beoordelingsvrijheid van staten bij de besluitvorming en belangenafweging bij het opstellen van regels. Het EHRM acht het onder omstandigheden redelijk en begrijpelijk dat het tijd kost om regels te stellen. In zo’n geval is de uitkomst van de bij toetsing aan artikel 14 EVRM uit te voeren proportionaliteitstoets dat het onderscheid gerechtvaardigd is. Zie bijvoorbeeld EHRM 12 april 2006, ECLI:NL:XX:2006:AX7103 (Stec/Verenigd Koninkrijk), waarin het EHRM overwoog: “*Having begun the move towards equality, moreover, the Court does not consider it unreasonable of the government to carry out a thorough process of consultation and review, nor can Parliament be blamed for deciding in 1995 to introduce the reform slowly and in stages.*”

5.76. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat het afhangt van de omstandigheden van het geval of de hiervoor bedoelde situatie zich voordoet. Relevante factoren zijn daarbij onder meer de aard van het rechtsterrein en de mate van beoordelingsvrijheid die een staat toekomt. Zo aanvaardt het EHRM bijvoorbeeld op het gebied van sociaal beleid tot op zekere hoogte ongelijke behandelingen die door veranderde opvattingen eigenlijk al niet meer gerechtvaardigd zijn, maar waarbij de noodzaak tot geleidelijke aanpassing van

regelgeving kan verklaren dat het onderscheid nog niet is weggenomen. De rechtspraak van het EHRM laat voorts zien dat een soortgelijke ruimte wordt toegelaten in de context van grote wetenschappelijke onzekerheid of als sprake is van een grote maatschappelijke controverse. De grond voor het onderscheid is eveneens relevant; bij een ‘verdacht’ onderscheid, waarvoor de “*very weighty reasons*” toets moet worden uitgevoerd, bestaat in de regel minder ruimte voor een geleidelijke wijziging van de regelgeving en kan zelfs worden gevegd dat het onderscheid met terugwerkende kracht wordt weggenomen.

5.77. De rechtbank neemt bij het navolgende veronderstellenderwijs aan dat sprake is van ongelijkheid in de zin van artikel 14 EVRM. Zij gaat er daarmee veronderstellenderwijs van uit dat de door de NVJ cs geduide gevallen van recreatief en journalistiek gebruik van *drones* vergelijkbaar zijn in de zin van artikel 14 EVRM, hetgeen de Staat heeft bestreden. De rechtbank zal nu in het kader van de proportionaliteitstoets van artikel 14 EVRM onderzoeken of zich hier de situatie voordoet dat het enige tijd laten voortbestaan van veronderstelde ongelijkheid terwijl een proces van verandering van de regelgeving wordt doorlopen, in het licht van artikel 14 EVRM te billijken is.

5.78. Zoals hiervoor is overwogen, is de grondslag voor de verschillende regimes gelegen in de veiligheid van het luchtruim en de grond daaronder. Dat is geen ‘verdachte’ grond in de zin van artikel 14 EVRM die tot onmiddellijke aanpassing van regelgeving noopt. De rechtbank neemt voorts in aanmerking dat het onderscheid in regimes voor recreatief en journalistiek gebruik van *drones* is ontstaan door de technische en maatschappelijke ontwikkeling van toenemend gebruik van *drones* voor uiteenlopende doeleinden, die aanpassing vergt van de bestaande infrastructuur en regelgeving. De Staat heeft onweersproken naar voren gebracht dat een van de belangrijke redenen voor aanpassing van de regelgeving is gelegen in de toename van het aantal incidenten met *drones* en meer in het algemeen de aanzienlijke risico’s die gepaard gaan met de uitbreiding van het gebruik van deze luchtvaartuigen.

5.79. Het effect van de in gang gezette aanpassing van de regelgeving is – zoals hiervoor is overwogen – dat het ter discussie gestelde onderscheid binnen afzienbare tijd vervalt, in ieder geval als de communautaire regelgeving die nu wordt voorbereid in 2018/2019 werking treedt. Net als die communautaire regelgeving (zie r.o. 3.2), vergt de aanpassing van de nationale regelgeving die daarop vooruitlopend ter hand is genomen aanpassing een afweging van vele belangen van uiteenlopende aard en gewicht (zie ook r.o. 3.12 en r.o. 3.21). Het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht van vrije nieuwsgaring is een van de belangen die in deze besluitvorming en belangenafweging moet worden betrokken, net als het zwaarwegende belang van openbare veiligheid, meer concreet de veiligheid van het luchtruim en de grond daaronder. Zoals hiervoor is overwogen, gaat het daarbij ook om bescherming van het leven en de persoonlijke integriteit van de zich daar bevindende personen. Daarmee dient dit zwaarwegende belang de in artikel 2 en 8 EVRM neergelegde grondrechten. Aan de Staat komt in dit geval bij de besluitvorming over de vormgeving van de nieuwe regelgeving en de afweging van deze belangen een ruime mate van beoordelingsvrijheid toe. Daarbij geldt dat het voorzorgsbeginsel van de Staat vergt dat hij passende aandacht besteedt aan het zwaarwegende belang van de openbare veiligheid dat bij (het stellen van regels over) gebruik van *drones* groot gewicht in de schaal legt; zie ook r.o. 3.19: uitgangspunt is dat de veiligheid wordt geborgd en dat pas als kan worden aangetoond dat operaties veilig kunnen worden uitgevoerd, zij kunnen worden toegestaan.

5.80. Het gaat hierbij om de formulering van regels voor een betrekkelijk nieuw fenomeen met nieuwe deelnemers aan het luchtverkeer voor nieuwe doeleinden. De Staat

moet rekening houden met de technische en maatschappelijke ontwikkelingen, die nog steeds gaande zijn, terwijl niet kan worden gezegd dat maatschappelijke consensus bestaat over de manier waarop het regelgevend kader voor gebruik van *drones* moet worden vormgegeven. De door de Staat in het geding gebrachte reacties uit de internetconsultaties uit 2014 en 2015 laten zien dat de voorstellen zeer veel reacties hebben opgeroepen met een grote verscheidenheid van opvattingen die niet steeds en zonder meer met elkaar te verenigen zijn. Er is bovendien een politieke wens om geen onomkeerbare stappen te nemen (zie r.o. 3.4).

5.81. Alles afwegende is de rechtbank van oordeel dat in de gegeven omstandigheden het laten voortbestaan van het door de NVJ cs ter discussie gestelde onderscheid waarvan hiervoor veronderstelderwijs is aangenomen dat het ongelijkheid inhoudt in de zin van artikel 14 EVRM, de proportionaliteitstoets van artikel 14 EVRM doorstaat. Als dus al sprake is van onderscheid in de zin van artikel 14 EVRM, is daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor in de zin van deze verdragsbepaling.

5.82. Hiermee faalt het beroep van de NVJ cs op artikel 14 EVRM. De andere hierop betrekking hebbende geschilpunten – bijvoorbeeld de vraag of het onderscheid in toepasselijke regimes betrekking heeft op vergelijkbare gevallen in de zin van deze verdragsbepaling – behoeven geen (verdere) bespreking.

5.83. Het voorgaande leidt tot afwijzing van de vorderingen van de NVJ. In de zaak van Oudshoorn rest de vraag of de Staat aansprakelijk is voor de door hem gestelde schade, waarvoor gezien het voorgaande oordeel alleen ruimte is voor aansprakelijkheid ter zake van de inmiddels vervallen regelgeving.

schadevorderingen van Oudshoorn

5.84. Voor toewijzing van de vordering van Oudshoorn tot betaling van schadevergoeding op te maken bij staat is vereist dat aannemelijk moet zijn dat Oudshoorn schade heeft geleden als gevolg van de inmiddels vervallen regelgeving. Daarbij geldt dat Oudshoorn niet gehouden is om de schadeposten en het beloop ervan concreet en specifiek op te geven. Wel kan echter van Oudshoorn worden verwacht dat hij ook in deze procedure de aannemelijkheid van deze schade voldoende stelt.

5.85. Naar het oordeel van de rechtbank heeft Oudshoorn niet voldaan aan de op hem rustende stelplicht. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat Oudshoorn als fotojournalist, die tot juli 2013 gebruik maakte van *drones*, schade kan hebben geleden als gevolg van de inmiddels niet meer geldende vereisten, kan bij gebreke van ieder inzicht in de aard en omvang van zijn werkzaamheden, (concrete voorbeelden van) het soort opdrachten dat hij uitvoert en de wijze waarop hij deze verkrijgt, niet worden geoordeeld dat dit voldoende aannemelijk is voor verwijzing naar de schadestaat. Dit volgt ook niet uit de ten processe vastgestelde feiten.

5.86. De vordering tot betaling van € 230 omdat Oudshoorn de opdracht van de Telegraaf niet kon uitvoeren, dient eveneens te worden afgewezen. Uit de in het geding gebrachte mediaberichten over deze procedure en deze opdracht aan Oudshoorn blijkt dat de opdracht is gegeven om de gestelde ongelijke behandeling en de onwerkbaarheid van de regels te demonstreren. Het is dus niet een opdracht die als gevolg van de toen geldende regels niet kon worden uitgevoerd. De Staat heeft voorts terecht de vraag opgeworpen of

Oudshoorn, zoals hij stelt, niet is betaald door de Telegraaf, aangezien de opdracht overeenkomstig de bedoeling daarvan is uitgevoerd.

5.87. Gezien het voorgaande oordeel over de vorderingen tot betaling van schadevergoeding, behoeven de geschilpunten die betrekking hebben op de vervallen voorschriften geen bespreking.

slotsom

5.88. De NVJ cs zijn niet-ontvankelijk in hun vorderingen met betrekking tot de bezwaren tegen de kosten verbonden aan registratie en keuring. De NVJ is niet-ontvankelijk in haar vordering met betrekking tot schadeplichtigheid van de Staat. De resterende vorderingen worden afgewezen.

5.89. De NVJ cs zullen als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de proceskosten van de Staat, die worden begroot op € 1.517 (te weten € 613 aan griffierecht en € 904 aan kosten voor de advocaat, 2 punten tarief II).

5.90. Voor de door de Staat bij de proceskostenveroordeling gevraagde veroordeling in de nakosten bestaat geen grond, nu de kostenveroordeling ook voor deze nakosten een executoriale titel oplevert (vgl. HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1116, NJ 2011/237).

6. De beslissing

De rechtbank

- 6.1. verklaart de NVJ cs niet-ontvankelijk in hun vorderingen met betrekking tot de bezwaren tegen de kosten verbonden aan registratie en keuring;
- 6.2. verklaart de NVJ niet-ontvankelijk in haar vordering met betrekking tot schadeplichtigheid van van de Staat;
- 6.3. wijst de resterende vorderingen van de NVJ cs af;
- 6.4. veroordeelt de NVJ cs in de proceskosten, die tot aan deze uitspraak zijn begroot op€ 1.517;
- 6.5. verklaart de in r.o. 6.4 bedoelde proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad;
- 6.6. wijst af het meer of anders gevorderde.

Dit vonnis is gewezen door mrs. L. Alwin, I.A.M. Kroft en J.S. Honée en in het openbaar uitgesproken op 9 november 2016.

