

Fiche 4: Mededeling EU dronestrategie 2.0

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Een dronestrategie 2.0 voor een slim en duurzaam ecosysteem voor onbemande luchtvaartuigen in Europa

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 november 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 652

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0652&qid=1670844100165>

e) Nr. Impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transport)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

In het kader van de Europese *Green Deal*¹ wordt door de Europese Unie gewerkt aan een groene en digitale transitie van de vervoerssector. Om deze transitie mede vorm te geven heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) deze dronestrategie 2.0 voor een slim en duurzaam ecosysteem voor onbemande luchtvaartuigen² in Europa opgesteld. Deze strategie is een vervolg op de mededeling van de Commissie 'Een nieuw tijdperk voor de luchtvaart: De openstelling van de luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van op afstand bestuurd luchtvaartuigen'³ uit 2014 en richt zich op het verder ontwikkelen van het drone-ecosysteem in de EU. De visie van de Commissie is dat in 2030 een Europese markt voor drones bestaat van 14,5 miljard euro. Met deze ontwikkeling worden naar verwachting 145.000 banen binnen de EU gecreëerd.

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 35377, nr. 1

² De Commissie gebruikt in de strategie de term drone. Hiermee worden alle civiele drones bedoeld, onafhankelijk van grootte en gewicht.

³ Kamerstukken II, 2013-14, 22 112, nr. 1849

Om deze visie te realiseren is de Commissie voornemens om meerdere activiteiten te ontwikkelen die bijdragen aan twee doelen: 1) het ontwikkelen van een EU-markt voor drones, en 2) het versterken van de capaciteiten en synergiën van de Europese civiele, veiligheids- en defensie-industrie.

Om een EU-markt voor drones te ontwikkelen zijn in de strategie acht kernacties geformuleerd die de Commissie voornemens is te gaan uitvoeren. Ten eerste wil de Commissie de ruimte voor drones in het luchtruim vergroten door de verdere ontwikkeling van het luchtverkeersbeheer voor drones, genaamd U-space. Hiervoor zal de Commissie voorstellen doen om de huidige Europese luchtverkeersregels (Standardised European Rules of the Air, SERA) aan te passen en het onderzoek naar geïntegreerde communicatie-, navigatie- en surveillance-technologieën voortzetten.

Daarnaast wil de Commissie het gebruik van onbemande luchtvaartuigen vergemakkelijken. Uit een eerste evaluatie van de huidige operationele en veiligheidsregelgeving, uitgevoerd door de Commissie, is gebleken dat deze niet altijd in balans is met het risico van de drone-operatie. Tevens zijn verbeteringen nodig om een meer geharmoniseerde toepassing van de regelgeving door de lidstaten mogelijk te maken, bijvoorbeeld door huidige regelgeving te vereenvoudigen.

Om het gebruik van onder andere luchttaxi's⁴, als onderdeel van de innovatieve luchtmobiliteitsontwikkeling, mogelijk te maken zal de Commissie de regelgeving voor het gebruik van deze luchtvaartuigen voor gaan stellen. Verder zullen ook de regels voor de benodigde grondinfrastructuur zoals vertiports⁵ voorgesteld gaan worden. Daarnaast zullen ook evenwichtige economische en financiële vereisten ontwikkeld worden voor het verlenen van vergunningen aan drone-exploitanten.

De Commissie erkent de maatschappelijke en milieueffecten van de ontwikkeling van innovatieve luchtmobiliteit (*Innovative Air Mobility*, hierna: IAM) en wil in dit kader instrumenten ontwikkelen, zoals een online platform ter ondersteuning van de duurzame uitvoering van IAM, om de maatschappelijke acceptatie van deze ontwikkeling te borgen.

Om het EU drone-ecosysteem verder te ontwikkelen, is de Commissie voornemens om kenniseisen voor dronepiloten te ontwikkelen en wil het de deskundigheid van betrokkenen bij overheidspartijen en de industrie te stimuleren.

Het tweede overkoepelende doel van de mededeling is het versterken van de capaciteiten en synergiën van de Europese civiele, veiligheids- en defensie-industrie en de dronesector laten

⁴ Een luchttaxi zoals bedoeld in de mededeling is een elektrisch aangedreven multirotor luchtvaartuig bedoeld om over afstanden van enkele tientallen kilometers mensen te vervoeren.

⁵ Definitie vertiports: Een gebied op het land of op het water dat gebruikt wordt of gebruikt kan gaan worden voor het starten en landen van luchtvaartuigen die verticaal opstijgen en landen.

bijdragen aan het versterken van de open strategische autonomie van de EU. Om dat te realiseren, heeft de Commissie 11 kernacties geformuleerd die zij voornemens is uit te voeren.

De Commissie is van plan om de bestaande financieringsinstrumenten van het programma Horizon Europe, het Europees Defensiefonds (EDF) en leningen via de Europese Investerings Bank (EIB) te blijven verstrekken en gecoördineerd in te zetten voor onderzoek en innovatie op het gebied van drones. Dit betreft onder andere de integratie van drones in het luchtruim ter ondersteuning van een nieuw vlaggenschipproject inzake "dronetechnologieën", alsook op het gebied van counter-dronecapaciteiten, zijnde voorzieningen om tegen het kwaadwillend gebruik van drones op te kunnen treden. Verder zal de Commissie mogelijke wijzigingen in de bestaande kaders overwegen om te zorgen voor een consistente aanpak van onderzoek en innovatie voor tweeërlei gebruik (*dual-use*) bij civiele drones die ook militair te gebruiken zijn en het delen van kennis en technologie.

De Commissie wil een strategische routekaart voor dronetechnologie ontwikkelen om prioriteiten te kunnen bepalen voor onderzoek en innovatie. Zij wil afspraken maken over een gemeenschappelijke benadering om voldoende radiofrequentiespectrum voor de vluchtuitvoering van drones te borgen, zonder dat dit ten koste gaat van de bemande luchtvaart.

Om testen en demonstraties verder te ontwikkelen, wil de Commissie een EU-netwerk van testcentra, zowel civiel als militair, gaan opzetten. De Commissie wil de relevante partijen aanmoedigen om voor zowel civiele als militaire toepassingen zoveel mogelijk gebruik te maken van de regelgeving die door het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (*European Union Aviation Safety Agency*, hierna: EASA) ontwikkeld is.⁶

Om het kwaadwillend gebruik van drones tegen te gaan, wil de Commissie een counter-dronepakket (C-UAS⁷) ontwikkelen en goedkeuren, en regelgeving aanpassen zodat (luchtvaart)autoriteiten en luchthavens beter voorbereid zijn op de risico's van kwaadwillend gebruik van drones. Daarnaast wil de Commissie criteria vaststellen voor het keurmerk *European Trusted Drone*, wat zekerheid moet geven dat dergelijke drones voldoende veilig zijn om vluchten uit te voeren die een verhoogd veiligheidsrisico hebben.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinetsbeleid voor civiele onbemande luchtvaart is opgenomen in de Luchtvaartnota 2020-2050.⁸ De nadere uitwerking van dit beleid is opgenomen in het Actieplan Programma Onbemande

⁶ EASA regelgeving is niet van toepassing op de militaire luchtvaart maar wordt door de Militaire Luchtvaart Autoriteit wel als basis gebruikt bij het ontwikkelen van specifiek militaire luchtvaartregelgeving en certificeringseisen.

⁷ UAS = Unmanned Aircraft Systems

⁸ Kamerstukken II, 2020-21, 31936, nr. 820

Luchtvaart 2021-2023.⁹ Het kabinet wil op het gebied van onbemande luchtvaart slimme en hoogwaardige technologische toepassingen van onbemande luchtvaart mogelijk maken. De achterliggende maatschappelijke doelen hierbij zijn verduurzaming, economische groei, werkgelegenheid, en verbetering van de leefomgeving. Daarbij zijn veiligheid, goede ruimtelijke ordening, maatschappelijk draagvlak en internationale inbedding belangrijke uitgangspunten. Het kabinet richt zich op de verdere ontwikkeling van het nationale drone-ecosysteem om de Nederlandse dronemarkt verder te ontwikkelen en dusdanig te positioneren om competitief te kunnen zijn op Europees niveau. Het kabinet doet dit door het actief steunen van en meewerken aan de ontwikkeling van dit ecosysteem. Het kabinet heeft daarom reeds in reactie op de mededeling van de Commissie uit 2014 vastgelegd de Europese plannen voor de verdere ontwikkeling van het drone-ecosysteem om tot een gezamenlijke competitieve Europese dronemarkt te komen, te kunnen steunen.¹⁰ Op nationaal niveau wordt de Europese wet- en regelgeving geïmplementeerd, wordt er nauw samengewerkt met andere lidstaten om de implementatie te harmoniseren en wordt er actief bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de benodigde regelgeving. Ook worden toekomstige ontwikkelingen als innovatieve luchtmobiliteit en vertiports vanuit het Nederlands perspectief in kaart gebracht om te kunnen bepalen welke prioriteitskeuzes gemaakt moeten worden voor de nationale beleidsontwikkeling op dit gebied.

Bij de ontwikkelingen op nationaal niveau dient de wettelijke taakuitvoering van het ministerie van Defensie, de politie, HEMS (*Helicopter Emergency Medical Services*) en de Kustwacht geborgd te blijven. Dat geldt tevens in relatie tot het accommoderen van test- en evaluatievluchten op militaire locaties waarbij de afstemming en juiste prioritering van belang zijn. Voor het kabinet is het daarbij het uitgangspunt de civiele regelgeving waar mogelijk te volgen en daarvan af te wijken indien noodzakelijk met het oog op een effectieve en efficiënte taakuitvoering.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat positief tegenover de EU-dronestrategie 2.0. De voorgestelde acties bouwen voort op de eerste EU-strategie en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de gezamenlijke Europese markt voor drones, alsook aan het adresseren van dreigingen. De verschillende aspecten die voor de ontwikkeling van de Europese dronemarkt en het drone-ecosysteem noodzakelijk zijn, zoals regelgeving, maatschappelijke acceptatie, en technologie- en kennisontwikkeling worden in gezamenlijkheid geadresseerd in de acties die de Commissie voornemens is uit te voeren. De nationale uitwerking en implementatie van de in de mededeling genoemde voorstellen zullen tot doel hebben om de Nederlandse bedrijven die actief zijn op de dronemarkt competitief te laten zijn op de EU markt.

Het kabinet onderstreept het belang van de technische en operationele convergentie van ATM en U-space.

⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 30806, nr. 55

¹⁰ Kamerstukken II, 2013-14, 22112, nr. 1849

Hierbij dient te worden aangetekend dat voor het leveren van ATM-diensten marktwerking niet van toepassing is, omdat dit niet als economische activiteit is vormgegeven binnen de EU en de Europese mededingingsregels hierop niet van toepassing zijn.

De ontwikkelingen op het gebied van drones gaan snel, waardoor er veel druk zal ontstaan op de Commissie om snel de vereiste regelgeving te ontwikkelen en de andere voorgenomen acties uit de mededeling uit te voeren. Hierbij ontstaat een risico dat de snelheid van de ontwikkeling ten koste kan gaan van de uitvoerbaarheid van deze regelgeving. Het kabinet herkent dit risico uit de ontwikkeling van de na de eerste dronestrategie gepubliceerde regelgeving en zal zich proactief in blijven zetten om de regelgeving te helpen ontwikkelen, waarbij het speciale aandacht zal hebben voor de proportionaliteit en praktische uitvoerbaarheid. Het kabinet ondersteunt tevens de betrokkenheid van medeoverheden. Het kabinet houdt daarbij rekening met de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van medeoverheden in de openbare ruimte, evenals de inrichting van de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld voor de inrichting van vertiports en de ontwikkeling van U-space.

Omdat dronetechnologieën worden toegepast in zowel het civiele als het militaire domein ondersteunt het kabinet het streven van de Commissie om te komen tot synergiën tussen de Europese civiele, veiligheids- en defensie-industrie op het gebied van drones. Horizon Europe, het EDF en EIB-financiering zijn geëigende instrumenten om onderzoek en ontwikkeling op het snijvlak van het civiele en militaire domein te stimuleren. Het kabinet verwelkomt een nieuw vlaggenschipproject op het gebied van dronetechnologieën indien dit de coördinatie tussen de verschillende Europese financieringsmogelijkheden voor de dronesector verder versterkt.

De aandacht voor de aanpak van kwaadwillend gebruik van drones vanuit de EU is positief. EU-coördinatie bij de aanpak van non-coöperatieve drones is noodzakelijk om de drone ambities op een veilige manier tot uitvoering te kunnen brengen in Nederland en de EU. Het kabinet is dan ook voorstander van het ontwikkelen van een EU-C-UAS-beleid, waarvan de details nog moeten worden ingevuld.

Ten aanzien van exportcontrole dient opgemerkt te worden dat het een exclusieve EU-competentie betreft¹¹, waarbij de controles conform de Dual-useverordening nationaal worden uitgevoerd, waar volgens het kabinet bij eventuele voorstellen die voortvloeien uit de strategie terdege rekening mee dient te worden gehouden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten staan achter de ontwikkeling van de interne markt voor drones en dronediensten. De door de Commissie in 2019 gepubliceerde veiligheidsregelgeving¹², die is ontwikkeld in de periode

¹¹ VERORDENING (EU) 2021/821 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeërlei gebruik (herschikking)

¹² [EUR-Lex - 02019R0947-20220404 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

voordat deze strategie is opgesteld, is unaniem goedgekeurd door de lidstaten. De lidstaten werken ook nauw met elkaar samen om tot geharmoniseerde uitvoering van deze regelgeving te komen. Daarnaast werken de lidstaten ook samen met EASA om de regelgevingsactiviteiten te prioriteren en de kwaliteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid van de EU voorstellen om de veiligheid te bevorderen. Tenslotte biedt ook de recent aangenomen EU-NAVO verklaring¹³ kansen voor verdere samenwerking op het dronedossier, waaronder Counter-UAS.

Het Europees Parlement heeft indertijd, bij uitwerking van de eerste strategie en de daaropvolgende regelgeving, interesse in het onderwerp getoond en de acties van de Commissie gesteund. De civiele regelgeving voor onbemande luchtvaart die door de Commissie ontwikkeld gaat worden valt onder de verordening 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart.¹⁴ Met het Europees Parlement is overeengekomen dat regelgeving die onder deze verordening valt geen instemming van het Europees Parlement behoeft. De regelgeving is voor civiele luchtvaart en derhalve niet van toepassing op de militaire luchtvaart.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft primair betrekking op civiele onbemande luchtvaart (drones) en ziet dus op het terrein van vervoer. Op het terrein van vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel om tot een gezamenlijke dronemarkt in de EU te komen en om het Europese drone-ecosysteem verder te ontwikkelen. Deze dronestrategie zal ook bijdragen tot de doelstellingen van het in februari 2021 aangenomen actieplan voor synergiën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën¹⁵.

¹³ [Joint Declaration on EU-NATO Cooperation | Diplomatic statement | Government.nl](#)

¹⁴ [VERORDENING \(EU\) 2018/ 1139 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD - van 4 juli 2018 - inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen \(EG\) nr. 2111/ 2005, \(EG\) nr. 1008/ 2008, \(EU\) nr. 996/ 2010, \(EU\) nr. 376/ 2014 en de Richtlijnen 2014/ 30/ EU en 2014/ 53/ EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen \(EG\) nr. 552/ 2004 en \(EG\) nr. 216/ 2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening \(EEG\) nr. 3922/ 91 van de Raad \(europa.eu\)](#)

¹⁵ [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Actieplan voor synergiën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën, COM\(2021\) 70 final van 22 februari 2021.](#)

Om deze markt en het ecosysteem geharmoniseerd op Europees niveau vorm te geven zijn technologische ontwikkelingen en het blijven uitwerken van kaders en regelgeving op Europees niveau nodig, met een geharmoniseerde aanpak en implementatie op lidstaat-niveau. Op deze manier worden barrières voor de interne markt weggenomen en is een gezamenlijke markt voor iedereen binnen de EU toegankelijk. Het ontwikkelen van een Europese markt voor drones kan niet volledig door individuele lidstaten worden bewerkstelligd. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Het aangekondigde optreden voor de aanpak van non-coöperatieve drones vanuit de EU is tevens positief. Een voorbeeld van het pakket is de voorgestelde aanpassing van luchtvaart security maatregelen om de weerbaarheid voor luchtvaartautoriteiten en luchthavens te vergroten. Europese wetgeving is zowel een katalysator van én een aanvulling op Nederlands beleid. Het eventueel uitschakelen van non-coöperatieve drones en het onderzoek daarnaar vergt samenwerking op zowel nationaal als Europees niveau. De dreiging kan zowel crimineel, terroristisch als over landsgrenzen heengaan waardoor Europese samenwerking van belang is. Zo kan uitwisseling van data over kwaadwillend aangestuurde drones plaatsvinden tussen de lidstaten om de EU-C-UAS aanpak te versterken. Het kabinet is dan ook positief over optreden op EU-niveau op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet over de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om tot een gezamenlijke dronemarkt in de EU te komen en om het Europese drone-ecosysteem verder te ontwikkelen. Het doel is tevens om de capaciteiten en synergiën van de civiele, veiligheids- en defensie-industrie binnen de EU te versterken. Het voorgestelde optreden is volgens het kabinet geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Zo acht het kabinet bijvoorbeeld het optreden waarbij de Commissie instrumenten gaat ontwikkelen om te helpen de duurzame uitvoering en de maatschappelijke acceptatie van IAM te borgen geschikt. De mededeling bevat een samenhangende, gebalanceerde en noodzakelijke set van voorgestelde acties om tot de ontwikkeling van markt en ecosysteem op Europees niveau te komen. Het kabinet is daarbij positief over de aangekondigde actie die gaat bezien of de bestaande regelgeving te vereenvoudigen en de bijbehorende administratieve lasten te verlagen om proportioneel te blijven ten opzichte van de risico's die veroorzaakt worden door operaties met onbemande luchtvaartuigen. Op deze manier wordt de regeldruk voor de dronesector op een acceptabel niveau gehouden zonder de veiligheid in gevaar te brengen. Door de praktische ervaringen met de huidige geldende Europese regelgeving op het gebied van onbemande luchtvaart en de aangekondigde actie om de regelgeving en de uitvoering hiervan te vereenvoudigen, wordt geborgd dat het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk. De inschatting is dat de beschreven acties ter versterking van synergiën en capaciteiten niet verder dan noodzakelijk gaan en geschikt zijn om deze doelstelling te bereiken, omdat deze het beter gebruik maken of het verder ontwikkelen van bestaande initiatieven op het gebied van dual-use technologie betreffen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf brengt geen financiële gevolgen met zich mee. De aangekondigde voorstellen zijn nog niet dusdanig concreet dat een inschatting van de financiële gevolgen valt te maken. Wel is al duidelijk dat de aangekondigde acties tot implementatiekosten op Rijksniveau maar ook op regionaal of lokaal niveau zullen gaan leiden. De Commissie maakt voor een deel van de acties gebruik van bestaande financieringsinstrumenten, zoals Horizon Europe, het EDF en EIB-leningen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarbij is het kabinet van mening dat eventuele inzet van middelen vanuit Horizon Europe in nauw overleg met de lidstaten dient te gebeuren.

Eventuele budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De EU loopt voorop in het reguleren van de markt voor drones en het mogelijk maken van veilige operaties met drones. Dit zorgt ervoor dat de Europese partijen in het drone-ecosysteem goed gepositioneerd zijn om de concurrentie op wereldwijd niveau aan te gaan en de EU effectief in staat is om voorstellen te doen binnen het specialistisch agentschap voor de civiele luchtvaart van de Verenigde Naties (*International Civil Aviation Organisation*, hierna: ICAO) voor wereldwijde regelgeving, alsook in de relevante gremia voor exportcontrole, zoals het *Wassenaar Arrangement (WA)* en het *Missile Technology Control Regime (MTCR)*. Omdat in de mededeling wordt aangegeven dat de bestaande regelgeving zal worden vereenvoudigd in het kader van proportionaliteit voorzien de voorstellen in een verlaging van de regeldruk.

Hoewel de mededeling zich primair richt op de ontwikkeling van de civiele dronemarkt zal met name de ontwikkeling van een militaire dronecapaciteit geopolitieke gevolgen kunnen hebben. Dit omdat naast alle civiele mogelijkheden onbemande luchtvaartuigen ook zijn uitgegroeid tot een geopolitiek machtsmiddel dat in toenemende mate wordt ingezet binnen en buiten gewapende conflicten. De verdere ontwikkeling van deze capaciteiten dient daarom binnen internationaalrechtelijke kaders te geschieden.