

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3849

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling bestrijding drone dreigingen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Mededeling bestrijding drone dreigingen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling over de bestrijding van mogelijke dreigingen van drones
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 oktober 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 659
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0659>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie (Transport)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

De mededeling van de Europese Commissie (hierna: Commissie) aan de Raad en het Europees parlement betreft een Europees beleidskader om de bestrijding van potentiële dreigingen van niet-coöperatieve¹ «drones», tegen te gaan. Deze mededeling gaat niet over de dreiging van drones vanuit statelijke actoren en niet over buitengewone of oorlogsomstandigheden. Het maakt deel uit van een breder «*counter-dronepakket*» dat ook twee handboeken omvat met praktische richtlijnen over belangrijke technische eigenschappen van dit beleid. Het pakket is aangekondigd als een kernmaatregel in de context van de Commissiemededeling «Een dronestrategie 2.0 voor een slim en duurzaam ecosysteem voor onbemande luchtvaartuigen in Europa.»² Het parlement is reeds over dit voorstel geïnformeerd middels een BNC-fiche³.

De voorliggende mededeling behandelt dreigingen van drones voor civiel gebruik en is bedoeld om dreigingen van deze drones in een civiele omgeving aan te pakken. Beoogd wordt om 1) een allesomvattend en geharmoniseerd beleidskader te verschaffen; 2) begrip te creëren van de toepasselijke procedures om evoluerende drone-gerelateerde bedreigingen aan te pakken, waarbij 3) rekening gehouden wordt met de snelle technologische vooruitgang. De Commissie beoogt de veiligheid en beveiliging te verbeteren door middel van zes kernacties, als reactie op de opkomende dreigingen van drones.

Ten eerste, de mededeling benadrukt het belang van gemeenschapsopbouw (*community*) en informatie-uitwisseling. Het doel is om een breed platform te creëren dat gericht is op het vergroten van het bewustzijn over de risico's en maatregelen met betrekking tot niet-coöperatieve drone activiteiten, alsmede het bevorderen van samenwerking en coördinatie tussen lidstaten en belanghebbenden

¹ Met niet-coöperatieve drones (de Commissie gebruikt in de strategie 2.0 de term drone) worden onbemande luchtvaartuigsystemen bedoeld die niet voldoen aan wettelijke vereisten en/of niet de vereiste toestemmingen hebben om in het luchtruim te vliegen. Deze drones vormen bewust of onbewust een voortdurend risico voor de Luchtvaartveiligheid.

² COM (2022) 652 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0652&qid=1670844100165>.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3621.

Daarnaast wil de Commissie zich primair richten op het testen van counter-dronesystemen. Hierbij gaat het om de ontwikkeling en evaluatie van systemen en technologieën die dreigingen van drones kunnen detecteren en bestrijden.

Bovendien biedt de Commissie praktische begeleiding en operationele ondersteuning. Richtlijnen en hulp worden aangeboden aan lidstaten en andere actoren om hen te helpen bij het opstellen van operationele plannen en het organiseren van oefeningen. Ook is de Commissie voornemens om onderzoek en innovatie te stimuleren. Het doel is om verbeteringen en ontwikkelingen op het gebied van counter-drone-oplossingen aan te moedigen.

Daarnaast voorziet de mededeling in financiële steun. Financiële steun wordt verstrekt aan thematische activiteiten van het *International Security Fund* (ISF) om de bestrijding van mogelijke dreigingen van drones uit te voeren.

Tenslotte overweegt de Commissie regelgevende maatregelen. Ze onderzoekt, in samenwerking met deskundigen uit de lidstaten of passende regelgeving en normen nodig zijn om het gebruik van niet-coöperatieve drones te reguleren en ervoor te zorgen dat tegenmaatregelen effectief en veilig worden toegepast in de hele Europese Unie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinetsbeleid voor civiele onbemande luchtvaart (drones) is opgenomen in de Luchtvaartnota 2020–2050.⁴ De nadere uitwerking van dit beleid is opgenomen in het Actieplan Programma Onbemande Luchtvaart 2023–2025⁵ waarin beschreven staat dat de aanpak van niet-coöperatieve drones coördinatie vergt tussen de verschillende autoriteiten om de veiligheid in de lucht en op de grond te behartigen. Potentieel gevaarlijke incidenten met drones komen steeds vaker voor en het is van nationaal belang om over een weerbaar systeem te beschikken. Het totaalsysteem van niet-coöperatieve droneactiviteiten is onder te verdelen in onderzoek, experimenteren en kennisuitwisseling, monitoring, handhaving en counter-droneactiviteiten.

Nederland heeft een hoogwaardig innovatieklimaat dat wordt ondersteund door een stevig netwerk van onderzoeksinstituten en dienstverleners. Het kabinet hecht veel waarde aan het faciliteren van experimenten om de kennis en de gerichte bestrijding van niet-coöperatieve drones te verbeteren. Zowel de overheid als de sector organiseren hiervoor onder andere kennisbijeenkomsten en demonstraties. In 2015 is door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) de werkgroep Counter-UAS⁶ opgericht. Het NLR voert in opdracht van NCTV een onderzoek⁷ uit naar het oprichten van een Nationaal C-UAS

⁴ Kamerstukken II, 2020–21, 31 936, nr. 820.

⁵ Kamerstukken II, 2022–23, 30 806, nr. 56.

⁶ De activiteiten van deze werkgroep bestaan uit het duiden van dreiging, adviseren, kennisontwikkeling, testen van nieuw ontwikkelde tegenmaatregelen en het ontwikkelen van handelingsperspectief bij de operationele inzet van tegenmaatregelen.

⁷ De resultaten van dit onderzoek worden begin 2024 verwacht.

expertisecentrum⁸. Ook is door het kabinet een nationale werkgroep «ongewenste droneactiviteiten» (WODA) opgericht in 2023⁹.

Op zowel nationaal als regionaal niveau houden verschillende autoriteiten toezicht op niet-coöperatieve droneactiviteiten, zij het op beperkte schaal en voor diverse doeleinden. Het kabinet wil deze monitoring van droneactiviteiten zo efficiënt en effectief mogelijk te organiseren, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd dat de specifieke informatiebehoeften van elke autoriteit behouden blijven.¹⁰

Bij een overtreding ligt de verantwoordelijkheid bij de Nationale Politie of Koninklijke Marechaussee om te handhaven. Om het aantal overtredingen te reduceren zet het kabinet stevig in op preventie door zorgvuldige communicatie met drone vliegers over het gebruik van drones en de geldende vliegeregels. Afhankelijk van het toenemende dreigningsniveau, vraagt de aanpak van bewuste drone-overtreders om gespecialiseerde en adequate handhaving die rechtmatig optreedt tegen drones. Het kabinet gaat capaciteit vrijmaken voor de opleiding van meer professioneel personeel ter ondersteuning van doelgerichte handhaving.

Het kabinet neemt maatregelen om te kunnen beschikken over capaciteit om bij een (aanhoudende) dreiging de droneactiviteiten te kunnen neutraliseren. Met de sensoren, aansturing, regie en effectoren van counter-dronesystemen kunnen drones worden gedetecteerd, overgenomen, gevangen of geneutraliseerd. Zo heeft het kabinet in 2023 aangekondigd voor militaire doeleinden nieuwe systemen aan te schaffen om de bescherming van eenheden en militaire vitale objecten tegen vijandelijke drones te verbeteren. Het kabinet gaat de doorontwikkeling van counter-dronesystemen stimuleren om te kunnen blijven beschikken over benodigde capaciteit en onderzoekt hiervoor onder andere de mogelijkheden voor een landelijk expertise centrum. Het Ministerie van Economische Zaken Klimaat, is momenteel in de afrondende fase van een vrijstellingsregeling omtrent afwijkend gebruik van frequentieruimte¹¹.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover de mededeling over de bestrijding van dronedreigingen. De voorgestelde maatregelen bouwen voort op de initiatieven die sinds 2016 door de Commissie zijn voorgesteld en leveren een belangrijke bijdrage aan het realiseren van gemeenschappelijke doelen tegen dronedreigingen. De nationale uitwerking en implementatie van de in de mededeling genoemde acties zullen ertoe leiden dat het kabinet beter toegerust is om evoluerende drone-gerelateerde bedreigingen tegen te gaan of te verminderen.

Het kabinet onderstreept het belang van het uitwisselen en centraliseren van informatie voor de aanpak van dronedreigingen in het nationale domein. De technologie ontwikkelt zich in een razendsnel tempo en er is ook voordeel te behalen door de kennis te bundelen in de door de Commissie voorgestelde «deskundigengroep voor de bestrijding van drones». Hierin zal voor het kabinet de doorontwikkeling en invloed van

⁸ Dit centrum dient als centrale locatie waar informatie digitaal beschikbaar wordt voor alle betrokken autoriteiten.

⁹ In de WODA zijn alle nationale autoriteiten vertegenwoordigd om deze kennis en ontwikkelingen op reguliere basis met elkaar uit te wisselen.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–23, 31 936, nr. 1052.

¹¹ Deze regeling stelt voorwaarden waaraan overheidsdiensten moeten voldoen om afwijkend gebruik te mogen maken van de frequentieruimte ter bestrijding van onbemande mobiele objecten die een actuele dreiging opleveren.

U-Space¹² een belangrijke pijler zijn. Dit nieuwe concept voor de integratie van bemand en onbemand luchtverkeer in het luchtruim vraagt een hele nieuwe benadering in de aanpak van drone dreigingen. Daarvoor is het inzichtelijk krijgen van gemelde incidenten met drones een belangrijke databron. Onder de voorwaarde dat er geen verdubbeling van bestaande inspanningen voor het melden plaatsvindt, geeft een Europees digitaal platform met incidentmeldingen ook waardevolle inzichten.

Counter-dronesystemen worden door verschillende autoriteiten om uiteenlopende redenen gebruikt. De Commissie vraagt aan de lidstaten om mee te beslissen in de behoefte aan nieuwe counter-drone-oplossingen die door Europese innovatieprogramma's onderzocht kunnen worden en ziet de Commissie een centrale rol in het bijeenbrengen van ontwikkelingen voor zowel de militaire als civiele sector. Het kabinet is voornemens een actieve bijdrage te leveren aan de benodigde counter-drone-oplossingen en ziet het bij elkaar brengen van de informatie over counter-drone-oplossingen voor zowel militaire als civiele toepassingen als een welkome aanvulling op de Europese kennisuitwisseling en gaat na welke mogelijkheden er zijn om daarin te participeren. Om de vraag en het aanbod met betrekking tot counter-dronecapaciteiten en middelen beter op elkaar af te stemmen wordt door de Commissie een testmethode ontwikkeld voor een counter-dronesysteem en worden vrijwillige prestatie-eisen aan dit systeem verbonden. Het kabinet zal deze ontwikkeling volgen waarbij aandacht voor de cyberweerbaarheid van cruciaal belang is.

De Commissie ondersteunt de lidstaten met praktische begeleiding in de vorm van publicaties, het aanbieden van opleidingen, de afgifte van advies voor de handhaving en het uitvoeren van EU-oefeningen. Het kabinet is voornemens om actief betrokken te worden bij nieuwe EU-oefeningen om nationale expertise op te bouwen.

De Commissie voert een inventarisatie uit of de harmonisatie van de regelgeving wenselijk is ten aanzien van het kunnen en mogen bestrijden van ongewenste droneactiviteiten. Ook gaat de Commissie de dialoog aan met de sector en dronefabrikanten. Het kabinet verwelkomt dit en geeft hier volledige medewerking aan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Zowel de EU-strategie voor de veiligheidsunie¹³ als de EU-agenda voor terrorismebestrijding¹⁴ benadrukken dat de dreiging van niet-coöperatieve drones een ernstig probleem vormt in Europa. In 2022 werd de bestrijding van niet-coöperatieve drones aangekondigd als kernmaatregel in de dronestrategie 2.0 welke positief is ontvangen door de lidstaten. De positie van het Europees parlement is nog niet bekend.

¹² Uitvoeringsverordening (EU) 2021/664 van de Commissie van 22 april 2021 inzake een regelgevingskader voor U-space <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32021R0664>.

¹³ COM(2020) 605 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX%3A52020DC0605>.

¹⁴ COM(2020) 795 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795>.

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 over de mededeling is positief. De mededeling van de Commissie heeft primair betrekking op het tegengaan van mogelijke dreigingen van niet-coöperatieve drones. 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 is positief. De mededeling van de Commissie heeft primair betrekking op het tegengaan van mogelijke dreigingen van niet-coöperatieve drones. Het kabinet is positief over optreden op EU-niveau om verschillende redenen.

Allereerst kunnen drones gemakkelijk nationale grenzen overschrijden en een potentieel gevaar vormen voor de veiligheid en privacy van mensen en objecten in meerdere lidstaten. Een gecoördineerde EU-aanpak is in dit geval wenselijk om grensoverschrijdende problemen effectiever aan te pakken. Daarnaast bevordert een uniforme regelgeving op EU-niveau een gelijk speelveld voor bedrijven die actief zijn in de (counter-)drone-industrie. Dit helpt belemmeringen op de interne markt weg te nemen en bevordert innovatie en concurrentie. Bovendien biedt EU-optreden efficiëntie in het ontwikkelen van technische standaarden, het delen van informatie en expertise, en het coördineren van onderzoek en ontwikkeling op EU-niveau bij het aanpakken van dreigingen veroorzaakt door drones.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling van de Commissie heeft primair betrekking op het tegengaan van mogelijke dreigingen van niet-coöperatieve drones. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het voorziet in maatregelen om mogelijke dreigingen van drones te identificeren, evalueren en aan te pakken.

Deze maatregelen omvatten onder andere de coördinatie van nationale inspanningen, het opstellen van standaardprocedures en het bevorderen van technologische innovaties voor detectie en interventie. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van de potentiële dreigingen en de behoefte aan Europese samenwerking op dit gebied. De mededeling voorziet in een passend kader voor actie, zonder onnodige inmenging in nationale bevoegdheden en respecteert de belangen van lidstaten.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Het kabinet is van mening dat eventueel 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.

De Commissie zal financiële steun verstrekken voor relevante activiteiten gericht tegen drones uitsluitend vanuit het bestaande instrument voor ISF, maar ook via het programma voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI), evenals het Horizon Europe-programma voor activiteiten op het gebied van onderzoek en innovatie.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie overweegt regelgevende maatregelen. Het is onduidelijk welke invloed dit gaat hebben op de regeldruk. Daar wordt verder onderzoek naar gedaan.

De concurrentiepositie van de EU wordt door het stimuleren van de Europese markt voor (counter-)dronesystemen verstevigd. De EU kan haar positie op het wereldtoneel versterken door een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen met betrekking tot het tegengaan van mogelijke dreigingen van drones, wat kan bijdragen aan een coherente benadering ten opzichte van derde landen.

De mededeling heeft verschillende geopolitieke implicaties. Ten eerste raakt dit voorstel aan de capaciteit van de EU om haar mondiale positie te versterken, aangezien drones steeds vaker worden ingezet voor zowel civiele als militaire doeleinden, en de regulering ervan invloed kan hebben op de internationale veiligheid.

Tenslotte zijn er publieke belangen in het geding, met name op het gebied van veiligheid, privacy, het frequentiespectrum en technologische ontwikkeling. Het voorstel heeft de potentie om deze belangen te waarborgen en de weerbaarheid van de EU en Nederland te vergroten, vooral wat betreft technologische afhankelijkheden en beveiliging tegen mogelijke dreigingen.