

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1849

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken, en met verwijzing naar uw verzoek per brief van 25 april 2014, heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Europese luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van drones

Fiche 2: Mededeling Gezondheidssystemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1850)

Fiche 3: Mededeling Actiekader Hyogo na 2015 (Kamerstuk 22 112, nr. 1851)

Fiche 4: Besluit Europees platform tegengaan zwartwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 1852)

Fiche 5: Verordening conflictmineralen (Kamerstuk 22 112, nr. 1853)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling Europese luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van drones

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over een nieuw tijdperk voor de luchtvaart: De openstelling van de luchtvaartmarkt voor het veilige en duurzame civiele gebruik van op afstand bestuurdde luchtvaartuigen.

Datum ontvangst Commissiedocument

8 april 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 207

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=1041880

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet van toepassing

Behandelingstraject Raad

Vermoedelijk de Transportraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

De mededeling presenteert de strategie die de Europese Commissie heeft ontwikkeld om tot een gezamenlijke markt voor het civiel gebruik van Europese RPAS (RPAS = Remotely Piloted Aircraft Systems; op afstand bestuurde luchtvaartuigen – drones –, een speciale categorie van onbemande luchtvaartuigen) te komen. Voorbeelden van het civiel gebruik van RPAS zijn onder andere werkzaamheden ten behoeve van landbouw, luchtfotografie en inspectie van infrastructurele werken. Het doel van de strategie is tweeledig. Allereerst is de bedoeling om de maatschappelijke voordelen van de RPAS technologie te benutten in Europa. Tegelijkertijd wil de Commissie de bezorgdheid van burgers over deze nieuwe technologische ontwikkeling goed adresseren. Dit zal gebeuren middels openbaar debat en beschermende maatregelen, zodat de Europese burgers de ontwikkeling van deze markt steunen. Daarnaast moet deze strategie de voorwaarden opleveren om een wereldwijd concurrerende maakindustrie en dienstensector rond RPAS technologie te realiseren in Europa.

De strategie is op drie pijlers gebouwd:

1. Proportionele regelgeving om een veilige integratie in het Europese luchtruim te realiseren;
2. Onderzoek en ontwikkeling (O&O) om noodzakelijke technologieën te ontwikkelen voor de integratie in het luchtruim en om Europese industrie in staat te stellen een concurrerende positie op de mondiale markt te verwerven;
3. Maatschappelijke acceptatie door zaken als privacy, gegevensbescherming, burgerrechtelijke aansprakelijkheid, verzekering en beveiliging goed te regelen.

Hiertoe zijn in de mededeling 6 acties benoemd:

Actie 1:

Het ontwikkelen van gezamenlijke Europese regelgeving voor veilige RPAS operaties door EASA (EASA = European Aviation Safety Agency; Het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart). Hiervoor zal in eerste instantie onderzocht worden in hoeverre de bevoegdheden van EASA aangepast moeten worden om deze regelgeving daadwerkelijk te kunnen ontwikkelen.

Actie 2:

De Commissie zal de O&O-behoefte voor RPAS integratie in het ATM-masterplan (ATM = Air Traffic Management; Luchtverkeersleiding) meenemen binnen het SESAR 2020-programma. Hierbij worden geen additionele middelen aan het programma toegevoegd.

Actie 3:

De Commissie zal erop toezien dat rekening wordt gehouden met veiligheidsaspecten bij de exploitatie van RPAS, teneinde wederrechtelijke daden te voorkomen.

Actie 4:

Er zal nagegaan worden hoe RPAS toepassingen in overeenstemming kunnen worden gebracht met de geldende regels inzake gegevensbescherming. Daar waar nodig zullen maatregelen genomen worden om de basisrechten te beschermen, dan wel maatregelen aan te moedigen die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

Actie 5:

De huidige aansprakelijkheidsregeling en de eisen van wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen zullen bestudeerd worden en waar nodig worden passende initiatieven genomen om de nodige regelgeving hiervoor vast te stellen.

Actie 6:

In het kader van Horizon 2020 en COSME (COSME = het stimuleringsplan om de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf te steunen) zal de ontwikkeling van de Europese RPAS-markt ondersteund worden. Hierbij wordt coördinatie gerealiseerd met de Gemeenschappelijke Onderneming SESAR om overlap met het O&O programma te voorkomen. De Commissie stelt dat RPAS realiteit worden en snel commercieel beschikbaar zullen zijn in Europa. Deze markt biedt volgens de Commissie een reële kans om banen te creëren en vormt een bron van innovatie en economische groei in de komende jaren. RPAS brengen ook nieuwe uitdagingen met zich mee op het gebied van veiligheid, beveiliging en respect voor de basisrechten van de burgers. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden alvorens RPAS op grote schaal kunnen worden gebruikt voor civiele toepassingen. Het gebrek aan geharmoniseerde regels in heel Europa en gevalideerde technologieën vormt de belangrijkste hinderpaal voor de openstelling van de RPAS-markt en voor de integratie van RPAS in het niet-gescheiden Europees luchtruim. In haar voorstel geeft de Commissie aan dat de industrie oproept om snel een regelgevingkader vast te stellen dat RPAS mogelijk maakt.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Regelgeving omtrent RPAS raakt aan een aantal bevoegdheden van de EU. De EU is bevoegd tot het voeren van een gemeenschappelijk luchtvaartbeleid (artikel 100(2) VWEU). In dit kader wijst de Commissie op de bestaande verordening 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van het EASA. Deze verordening bevat de essentiële eisen waaraan de diverse onderdelen van de luchtvaart binnen de EU moeten voldoen. Deze eisen worden door de Commissie uitgewerkt en aangevuld in uitvoeringsverordeningen. De verordening zondert echter RPAS lichter dan 150 kg uit van het toepassingsbereik van de verordening. De Commissie onderzoekt of deze verordening moet worden aangepast zodat RPAS lichter dan 150 kg onder het regime van de verordening komen te vallen.

Verder is de EU bevoegd tot het voeren van beleid met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens, binnen de reikwijdte van het EU-recht (artikel 16 VWEU). De Commissie zal zich richten op maatregelen die onder de bevoegdheid van de EU vallen, en zal de lidstaten aanmoedigen om maatregelen te treffen die onder hun bevoegdheid vallen. De Commissie refereert hiervoor aan Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en aan Kaderbesluit 2008/977/JBZ over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

Naar een eerste inschatting van het kabinet van de beoogde acties van de Commissie, vallen alle acties binnen de bevoegdheden van de EU.

Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. De inzet van de Commissie in de mededeling is gericht op het realiseren van een gezamenlijke Europese markt. Ze definieert de hiervoor benodigde acties en het benodigde regelgevingkader om dit op Europees niveau te regelen. Nederland is positief over het voorstel van de Commissie om een gezamenlijke Europese markt te realiseren en steunt de aanpak om daar waar dit mogelijk is RPAS activiteiten op Europees niveau te regelen, om te voorkomen dat elke lidstaat afzonderlijk regelgeving voor RPAS gaat ontwikkelen. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de uitvoerende kant van de regelgeving voor een belangrijk deel van deze markt beter bij de lidstaten kan liggen, om de procedure van goedkeuring voor met name »het mkb acceptabel te houden.

Op het gebied van privacy en gegevensbescherming is in de mededeling opgenomen dat de huidige verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten zal worden gerespecteerd.

Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. Er zal duidelijk naar een balans gezocht worden tussen adequate regelgeving om de veiligheid van het luchtverkeer en de privacy van de burgers te garanderen en regelgeving die niet te veel belasting voor het (kleine) bedrijfsleven oplevert. Op het gebied van de gegevensbescherming zal de Commissie zich richten op maatregelen die onder haar bevoegdheid vallen, en de lidstaten aanmoedigen om maatregelen te treffen die onder hun bevoegdheid vallen.

Regeldruk en financiële consequenties

In de mededeling worden nog geen concrete voorstellen voor wet- en regelgeving gedaan, maar een aantal acties gedefinieerd waarin wordt geïnventariseerd welke regelgeving van toepassing is en welke regelgeving ontwikkeld of aangepast moet worden. Indien de Europese regelgeving voor Nederland straks ter vervanging van de nationale regelgeving gaat dienen is er naar verwachting geen verandering in regeldruk voor in Nederland opererende bedrijven. Als deze bedrijven zich op de open Europese markt richten, zal de regeldruk afnemen, omdat momenteel nog in elk Europees land apart toestemming gevraagd moet worden voor operaties met RPAS. De Europese regelgeving zal bewerkstelligen dat goedkeuringen van een lidstaat in de hele Europese Unie geaccepteerd worden.

De gemelde acties die een financiële consequentie hebben zijn de acties gerelateerd aan O&O en stimulering van de markt. De middelen hiervoor komen uit de programma's voor onderzoek en innovatie binnen de EU-begroting, Horizon 2020 en COSME. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt de strategie van de Commissie om tot een gezamenlijke Europese markt voor RPAS operaties te komen. Nederland steunt voorts de aanpak om zaken als privacy, gegevensbescherming en aansprakelijkheden, goed en op een voor burgers acceptabele manier te regelen. Als de burgers RPAS operaties wantrouwen, is er geen goede grond om deze markt volledig te ontwikkelen. Deze bezorgdheid vormt ook de reden waarom het kabinet door het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum) een breed, multidisciplinair onderzoek naar het gebruik van onbemande vliegtuigen laat uitvoeren. Het plan van aanpak voor dit onderzoek is eind maart naar de kamer gezonden (kamerstuk 30 806, nr. 21).

Voor het ontwikkelen van deze Europese markt is, naast het vertrouwen van de burgers, ook een proportionele set regels nodig, waarbij een veilige integratie in het Europese luchtruim gecombineerd wordt met een acceptabele regeldruk voor de bedrijven in deze markt. Nederland is er in principe een voorstander van om deze regelgeving zoveel mogelijk op Europees niveau te ontwikkelen en steunt de actie om dit nader te onderzoeken. Na het afronden van dit onderzoek zal dan in de toekomst een expliciet beslismoment moeten zijn ten aanzien van de keuze van het al dan niet uitbreiden van de competentie van de Commissie en het EASA. Ten aanzien van de uitvoering van deze regelgeving is het standpunt om deze daar waar mogelijk op het niveau van de lidstaten te houden. Deze aanpak zorgt er voor dat de regeldruk en administratieve lasten voor de

bedrijven op een zo laag mogelijk niveau gehouden wordt. Omdat de EASA basis verordening aangepast moet worden indien ook gezamenlijke Europese regels voor RPAS onder de 150 kg. ontwikkeld gaan worden, zal geharmoniseerde regelgeving van de lidstaten ontwikkeld moeten worden voor de periode tot aan het moment dat EASA de competentie heeft om deze regels op te stellen. Nederland heeft indertijd de internationale werkgroep JARUS (Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems) specifiek met dit doel opgericht en onderschrijft het belang van JARUS voor het opstellen van geharmoniseerde regelgeving. Nederland is tot medio dit jaar voorzitter van deze groep, maar zal plaatsmaken voor een meer prominente rol van EASA in de aansturing van deze groep. Hierbij wil Nederland wel benadrukken dat niet alleen harmonisatie binnen de lidstaten van belang is, maar dat wereldwijde harmonisatie van regelgeving de beste basis biedt aan Europese bedrijven om op de globale RPAS-markt een rol van betekenis te spelen.

De RPAS-markt begint zich te ontwikkelen en er is een goede kans aan het ontstaan voor Europese industrie en dienstverleners om in deze markt op wereldwijd niveau een rol van betekenis te gaan spelen. Hiervoor is onderzoek nodig naar technologieën om veilige integratie van RPAS in het luchtruim mogelijk te maken. Daarnaast is het van belang om industrieën en dienstverleners in staat te stellen de benodigde concurrentiekracht te ontwikkelen. Nederland steunt de strategie van de Commissie om hiervoor de gebruikelijke onderzoeks- en stimuleringsinstrumenten te gebruiken die de Commissie tot haar beschikking heeft. Daarbij is Nederland blij dat de inpassing van de activiteiten voor de RPAS-markt in deze instrumenten gebeurt binnen het reeds gereserveerde budget en dat er geen additionele financiële middelen nodig zijn.