

Regeling onbemande luchtvaartuigen

Inspraak namens Nederlands drone innovatie-ecosysteem

19 november 2020

Geachte Minister,

Bij dezen maken wij graag gebruik van de door u geboden gelegenheid om te reageren op de voorgestelde Regeling onbemande luchtvaartuigen. Dit is een reactie namens een belangrijk deel van het Nederlandse drone innovatie-ecosysteem waarin overheden, hulpdiensten, kennisinstellingen, ontwikkelaars, dienstverleners en professionele gebruikers in heel Nederland samenwerken om de economische en maatschappelijke meerwaarde van dronetechnologie versneld in Nederland te realiseren.

Voor een gezonde industrie is een volwassen thuismarkt onontbeerlijk. Hiervan is op dit moment in Nederland nog geen sprake. Met onze reactie beogen wij de randvoorwaarden voor een volwassen thuismarkt dichterbij te brengen. De reactie en de rol van de respectievelijke afzenders moet dus in dat licht worden gezien.

Onze reactie bestaat uit twee delen: een algemene reactie waarin we deze regeling trachten te plaatsen binnen de context van de Nederlandse ambitie en beleid en een specifieke reactie op enkele elementen van de onderliggende regeling. Maar allereerst een korte terugblik, want Nederland koestert al jaren een hoge ambitie.

Introductie: Nederland Droneland

Het is alweer vijf jaar geleden dat het kabinet de ambitie van “Nederland Droneland” uitsprak. De maatschappelijke én economisch waarde (een markt van € 30 mrd (SESAR) tot € 120 mrd (PwC)) werden alom onderkend. Nederland wilde hierin voorop lopen, een speler van betekenis worden op de wereldmarkt en de maatschappij vroegtijdig laten profiteren van de maatschappelijke meerwaarde in gebieden als publieke veiligheid, landbouw, inspectie en logistiek. Sinds 2016 heeft het kabinet de Tweede Kamer meerdere keren laten weten de ontwikkeling en toepassing van drones belangrijk te vinden en als een van de meest dynamische groeisectoren in de wereld bestempeld (IENM/BSK-2016/193700).

Als drone ecosysteem moeten wij constateren dat er sinds 2015 van overheidswege geen wezenlijke vooruitgang is geweest in het verwezenlijken van deze ambitie. Integendeel: Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder zijn links en rechts ingehaald door overheden, kennisinstellingen en bedrijven uit vooral China en Amerika, maar inmiddels ook Duitsland en Frankrijk en in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk.

Randvoorwaarden voor relevante thuismarkt voor de dronesector zijn niet gecreëerd

In de lange aanloop naar de Europese regelgeving, is Nederland achtergebleven in het creëren van de juridische randvoorwaarden voor een bloeiende sector. Met veel kunst- en vliegwerk, en tegen hoge kosten, kunnen ROC-houders incidenteel in de praktijk de ware meerwaarde van dronetechnologie aantonen, maar een werkelijk economisch interessante business case is het vaak niet. Dankzij de grote operationele beperkingen en de noodzaak van kostbare handboeken, procedures, ontheffingen en vergunningen, laat de professionele massamarkt in Nederland de mogelijkheden van dronetechnologie nog even links liggen.

Ook kennisinstellingen en ontwikkelaars lopen tegen beperkingen van Nederlands beleid aan

Het uitblijven van effectief beleid heeft ook negatieve consequenties gehad voor het innovatietempo van de onderzoekers van de Nederlandse kennisinstellingen en commerciële ontwikkelaars van dronetechologie. Voor hen had u eind 2018 op de Amsterdam Drone Week nog wel een verrassing: “meer ruimte voor testen en experimenteren op testcentra, zolang de nieuwe Europese regelgeving nog niet is ingevoerd”. De praktijk bleek weerbarstig; eind 2020 hebben de test- en innovatiecentra nog steeds geen unieke voorziening waarmee zij werkelijk structureel kunnen bijdragen aan het versterken van de innovatiekracht van Nederland. Ook zij weten hier met veel kunst- en vliegwerk een mouw aan te passen, maar het wordt door ILT ook op deze gespecialiseerde locaties nog steeds niet voldoende veilig geacht om structureel en zonder excessieve procedures en dus meerkosten, te kunnen experimenteren met innovaties van de kennisinstellingen of te testen met zaken als vliegen buiten het zicht van de piloot, in het donker, autonoom, of met bijvoorbeeld de zwaardere toestellen die in de toekomst invulling gaan geven aan de logistieke behoefte.

Het moge duidelijk zijn dat eventuele buitenlandse vestigers Nederland om deze reden links laten liggen. Wel zien we inmiddels dat buitenlandse bedrijven hun in het buitenland ontwikkelde en uitgerijpte concepten in Nederland komen aanbieden. Nederland als consument dus, en niet meer als ontwikkelaar. Van dronetechologie als economische groeisector en mogelijke banenmotor komt op deze wijze in Nederland niets terecht.

Van rule based naar risk based. Eenvoudig, logisch en effectief.

De EU Verordening kent een eenvoudig uitgangspunt: stoppen met vooraf bepalen wat wel en niet mag (“rule based”), want deze bepalingen zijn niet op historische statistieken of feiten gebaseerd en daarmee lopen we per definitie achter bij de ontwikkelingen. We gaan alleen nog kijken of de geïdentificeerde risico’s bevredigend zijn ondervangen (“risk based”). Daarnaast zorgt deze verordening voor een *level playing field* in Europa waardoor de markt eindelijk ook voor Europese bedrijven wordt opengesteld én is er ruimte om speciale zones aan te wijzen waar kan worden afgeweken van de regels om bijzondere toepassingen (zoals testgebieden) mogelijk te maken.

Nederland wijkt zonder motivatie af van Europa

Hoe past hier de voorgestelde regeling onbemande luchtvaartuigen in? De EU Verordening is op 31 december voor alle inwoners van alle EU lidstaten geldig. Er is geen noodzaak voor vertalende of aanvullende lokale regelgeving, de Verordening is volledig dekkend. Wel biedt de Verordening aan de lidstaten de ruimte om af te wijken als daar een groot lokaal belang mee gediend wordt. Met de regeling onbemande luchtvaartuigen maakt u gebruik van deze mogelijkheid. Wij missen de motivatie hierachter. De als “verkeersregels” gepresenteerde regeling wordt gepresenteerd als noodzakelijk om het droneverkeer in Nederland in goede banen te leiden. Maar blijkbaar wijkt uw inzicht hier af van de Europese consensus, want dan hadden de artikelen ook in de Verordening gestaan. Of zijn er bijzondere omstandigheden in Nederland waarmee afwijking van de Verordening verdedigbaar is?

In de gepresenteerde regeling vinden wij dit niet terug.

Het “risk based” basisprincipe wordt losgelaten en de in Europees verband afgesproken mogelijkheden van de Open categorie worden toch weer ingeperkt. Wijkt de infrastructuur in Nederland zo veel af van die van andere landen in Europa dat de Verordening op dit gebied terzijde moet worden geschoven? Het onderwerp is door Europa niet “vergeten” zoals de bijgevoegde toelichting onder 3.2.2.3. suggereert, er waren voldoende momenten voor inspraak waarbij dit door Nederland naar voren had kunnen worden gebracht. De nieuwe mogelijkheden

van de Open categorie worden daarbij volgens dezelfde toelichting “niet veilig geacht”. Op welke verzameling van incidenten en andere statistieken is dit gebaseerd? Heeft u data die de EU niet heeft? Wij missen de onderbouwing in de aangeboden stukken. Volgens ons bestaat deze data niet, want incidenten zijn de afgelopen jaren niet noemenswaardig voorgekomen. Integendeel, de sector heeft in het verleden nog een uitgebreide dataset aangeleverd waaruit bleek dat er geen sprake was van significante aantallen incidenten. Deze data was toen zelfs aanleiding voor het Ministerie om de minimale afstanden te verkleinen. Met deze Regeling nemen de minimale afstanden weer toe. Is hier sprake van voortschrijdend inzicht of willekeur?

Reële risico's van traditionele werkwijzen worden genegeerd

De Regeling gaat daarbij voorbij aan de inherente risico's van traditionele inspectie- en toezichtprocessen die als alternatief voor de drone zullen worden ingezet: bouwkranen en hoogwerkers kunnen omvallen, wegen en kunstwerken die voor traditionele inspecties worden afgesloten zorgen voor extra drukte en ongevallen op andere plekken, monteurs in windturbines kunnen in gevaar komen door kortsluiting, etc. Wij missen de argumentatie dat deze (werkelijk voorkomende) incidenten een lager risico hebben dan de theoretische en niet verder onderbouwde risico's van vluchten met onbemande toestellen.

Regeling voorkomt laagdrempelige uitvoering van maatschappelijk relevante drone-operaties

De nu voorliggende Regeling onbemande luchtvaartuigen voegt dus extra “verkeersregels” (beperkingen) toe aan de EU Verordening, zonder dat met feiten wordt onderbouwd waarom dit noodzakelijk is om de veiligheid te waarborgen. Deze regeling beperkt in Nederland de door de EU voorziene mogelijkheden van de Open categorie en doorkruist de doelstelling om te komen tot een Europees level playing field. De consequenties hiervan reiken veel verder dan misschien gedacht.

Consequenties extra “verkeersregels”

Het zijn niet alleen “recreanten” die gebruik gaan maken van de Open categorie. Ook inspecties, toezichthoudende overheidsdiensten en bedrijven gaan hiervan gebruik maken. Echter, door de extra afstandsbeperkingen wordt een flink deel van ons land en onze publieke infrastructuur onbereikbaar voor de laagdrempelige uitvoering van inspecties en toezicht met risico-arme systemen. Er is altijd wel een (spoor)weg in de buurt. Of een CTR van een van de Nederlandse gecontroleerde vliegvelden. Met deze regeling wordt een fors deel van de professionele operaties onmogelijk gemaakt of naar de Specific categorie gedwongen.

“Nederland Droneland” komt met deze regeling niet naderbij, maar krijgt juist extra obstakels op de weg.

Reactie op specifieke elementen van de regeling

- Artikel 6 (afstand tot (spoor)wegen/kunstwerken): Hier wordt concreet, maar zonder inhoudelijke motivatie, ingegrepen op de EU Verordening. Feitelijk introduceert dit artikel no-fly zones in de vorm van verkeersregels. Gesuggereerd wordt dat de EU de (spoor)wegen en kunstwerken in de Verordening “vergeten” is. De EU Verordening biedt mogelijkheden om gebieden die extra zorgvuldigheid vereisen aan te wijzen met beperkende zonering. Dit vraagt ook een zorgvuldige motivatie. Nu wordt de bewijslast omgedraaid en moet de sector aantonen dat iets veilig kan zonder dat het de hiervoor benodigde data kan verzamelen én zonder dat er data aanwezig is waaruit zou blijken dat het niet veilig is. Wat ons betreft is deze omgekeerde bewijslast niet terecht en is deze verkapte zonering in deze regeling niet op zijn plaats. De impact van deze interventie is groot. Het betekent dat maatschappelijk zinvolle inspecties nabij of van infrastructuur praktisch niet meer in de Open categorie kunnen worden uitgevoerd en moeten uitwijken naar de veel kostbaarder en omslachtiger Specific categorie die hiervoor niet per se bedoeld is. Dit zal in de praktijk betekenen dat veel van deze inspecties niet meer per drone uitgevoerd gaan worden maar weer wordt teruggevallen op oude werkwijzen met echte risico’s of hogere kosten voor de maatschappij;
- Artikel 7: Nederland kent relatief veel en grote CTRs die als geheel zijn afgesloten voor de Open categorie. Inmiddels is ook bij onze partners veel en positieve ervaring opgedaan met speciaal ontheven operaties in de CTR. Hierbij zijn geen bijzondere complicaties aan het licht gekomen. Aangezien vluchten in de Open categorie per definitie op beperkte hoogte zullen plaatsvinden en de statistiek uitwijst dat drones niet zomaar wegvliegen, zouden wij het logisch vinden dat een flink deel van de CTR beschikbaar komt voor de Open categorie. Een algemene heroverweging van de (forse) omvang van de Nederlandse CTRs zou overigens ook op zijn plaats zijn;
- Artikel 8: De bijlage met vitale objecten ontbreekt, essentieel om dit artikel op z’n merites te kunnen beoordelen. Daarbij is het afwegingskader vaag en niet gespecificeerd. Wie gaan bepalen en toetsen dat de objecten op deze nog toe te voegen bijlage terecht deze speciale status hebben? Hoe wordt dit geëvalueerd? Hoe lang geldt deze status? Het is ongetwijfeld duidelijk dat zij die bewust willen verstoren of schade toebrengen zich niet zullen laten tegenhouden door regelgeving, dus voor wie is dit bedoeld? Daarbij geeft dit artikel het verkeerde voorbeeld. We zien inmiddels veel organisaties die stappen zetten om hun eigen gebied met een no-fly zone af te schermen. Was dát nu bedoeling van de EU Verordening en de aanvullende “verkeersregels”? Wij denken dat de veiligheid in de lucht er niet op vooruit gaat als Nederland straks een verzameling van zones is. Net zo min als een woud aan verkeersborden de verkeersveiligheid dient. We vragen om hier uitermate terughoudend in te zijn, zodat deze zonering logisch en voorspelbaar is en daarmee in de praktijk ook te handhaven;
- Artikel 9 (Inschrijving): Welk werkelijk doel dient de noodzaak om de inschrijving elk jaar te herhalen? Hier worden extra kosten geïntroduceerd zonder overtuigende motivatie. Is, zoals wordt gesuggereerd, de veiligheid en privacy in gevaar bij een register dat eens per drie jaar of eens per vijf jaar wordt geactualiseerd, of nooit? Geldt dit dan ook voor de kentekenregistratie van wegvoertuigen die deze jaarlijkse vernieuwing niet kent?
- Algemeen: hoe heeft Nederland baat bij de afwijking van het beoogde *level playing field* in de EU? De Nederlandse markt wordt zo afgesloten voor kleinschalige partijen die daarmee in bijvoorbeeld de grensregio’s nauwelijks meer aan de slag kunnen. Was het uitgangspunt niet uniforme regelgeving in alle EU landen?

Enkele details waar wij als sector vraagtekens bij zetten in relatie tot de Specific categorie:

- Artikel 18 (nieuwe leden inzake kosten): Wij zien dat er onvoldoende rekening is gehouden met het brede scala aan diensten dat door de operators in deze categorie wordt verricht, waardoor een veelvoud aan autorisaties nodig is om het huidige ROC met handboek te vervangen. De kosten voor PDRA/SORA autorisaties liggen volgens deze tabel veel hoger dan de huidige kosten voor een gangbaar ROC handboek met ontheffingen. Waar is dit op gebaseerd? Op grond waarvan worden deze kosten vastgesteld en mogelijk aangepast? Vindt een doelmatigheidstoets plaats of is het eenvoudig kostprijs-plus, zonder rekening te houden met of deze kostprijs efficiënt en effectief tot stand komt of in verhouding staat tot de kosten die andere EU landen in rekening brengen? Met deze kosten komen niet alleen de kleine dienstverleners in continuïteitsproblemen, maar gaan ook de grote (Rijks)inspecties hun eigen operatie heroverwegen;
- De regeling laat in het midden wat de overgangprocedure wordt voor de huidige houders van een ROC-Light en ROC naar de nieuwe regeling. Hoe worden zij de komende maanden geacht hun werk te doen? Wat is de status van de door hen gevolgde opleiding? En hoe kunnen zij tijdens de overgangperiode hun ROC-Light of ROC nog wijzigen of aanvullen als er bijvoorbeeld geen mogelijkheid is om een drone te voorzien van een Bewijs van Inschrijving of een Speciaal Bewijs van Luchtwaardigheid? Dit laatste geldt eveneens voor nieuwe piloten die voor een ROC-houder willen gaan werken;
- De regeling grijpt niet in op de Specific categorie. Hoe zit het echter met het toetsingskader van de SORAs/PDRAs? ILT moet gaan beoordelen wanneer “een vlucht veilig wordt geacht” c.q. of de “mitigerende maatregelen het risico voldoende doen afnemen”. Maar hoe gaan zij dat consequent doen? Hoe wordt geborgd dat hierbij vanaf 2021 wel toetsbare kennis uit de praktijk wordt gebruikt? Hoe gaat ILT deze kennis up-to-date houden? Hoe gaan zij hierin transparant samenwerken met de onderzoekers en ontwikkelaars bij kennisinstellingen, innovatiecentra en industrie? ILT heeft ook na 31-12-2020 een dominante rol en kan innovatie versnellen of afremmen, afhankelijk van de toepasbaarheid van de aanwezige kennis. We stellen voor om hierbij meer gebruik te maken van de expertise van de sector en feiten en statistieken meer dan nu mee te laten wegen in het afwegingskader. Tevens vragen wij aandacht voor de menskracht bij de inspectie. Met de voorliggende regeling zal de werkdruk aanmerkelijk toenemen. Al jarenlang wordt de sector geconfronteerd met lange wachttijden door capaciteitstekorten bij ILT. De uitbreiding van dit jaar heeft daarop nog weinig zichtbare positieve impact gehad. Is de bezetting adequaat om deze extra werkdruk op te vangen?

Graag bieden wij aan om samen met u en uw Ministerie de handen ineen te slaan om te zorgen dat er:

- Constructieve samenwerking komt tussen sector, DGLM en ILT zodat de impasse doorbroken wordt en dat ambitie, visie, beleid, uitvoering en handhaving op een lijn komen te liggen;
- Maatregelen getroffen worden die “Nederland Droneland” wel op een veilige en verantwoorde manier dichterbij brengen. Zodat invoering van de EU Verordening samengaat met een duidelijk beleid voor beperkende zones én zones voor tests en experimenten;
- Duidelijke overgangsregelingen komen voor bestaande ROC-houders;
- De reikwijdte van de vele en grote CTR's en Natura2000-gebieden in ons land tot redelijke proporties wordt teruggebracht;
- Voortgang komt in testen en implementeren van U-space en zichtbaarheid ('Inflight Electronic Conspicuity') technieken waardoor Urban Air Mobility, BVLOS, (beperkte) autonomie, vliegen in het donker en integratie met bemand luchtverkeer niet alleen iets is

waarover we op internet lezen en dat we op YouTube zien, maar waar Nederland zelf internationaal in voorop gaat lopen;

- Instrumenten komen om meer experimenten met onder andere zwaardere onbemande toestellen mogelijk te maken zodat Nederland na Fokker weer een nieuwe, grootschalige industrie kan ontwikkelen.

We vestigen als voorbeeld van succesvol beleid graag uw aandacht op het "Future Flights" programma van de Britse overheid

(<https://www.ukri.org/news/uk-to-lead-the-way-in-the-future-of-aviation/>).

Wij vertrouwen erop dat deze reactie tot een serieuze heroverweging van de gepresenteerde regeling en tot intensieve en vooral ook proactieve en concrete samenwerking met de sector leidt.

Met vriendelijke groet,

Namens het drone innovatie-ecosysteem, de drone test- en innovatiecentra en industrie,

Space53, het in Twente gehuisveste innovatiecluster met een eigen test- en innovatiecentrum voor Nederlandse onderzoekers, ontwikkelaars en dienstverleners van unmanned systems technology,

DDC Aviolanda, het publiek-private partnership gericht op het veilig testen en demonstreren van drones en dronetechnologie gevestigd op Vliegbasis Woensdrecht,

DroneHub GAE, gevestigd op Groningen Airport Eelde (GAE) werkt de stichting aan de integratie van drones en bijbehorende toepassingen in de hedendaagse maatschappij,

AirHub BV, ontwikkelaar van juridische en operationele diensten en software waarmee drones op een veilige, legale en efficiënte manier integreren in de maatschappij.

Bijlage: ondersteuning van de inhoud van deze reactie door Rijkswaterstaat:

Dank voor het delen van jullie commentaar op de nieuwe regeling onbemande luchtvaartuigen. Bij deze willen we meegeven dat we ons zeker herkennen in de punten die jullie aangeven en het commentaar op de regeling. De ambities die we in Nederland hebben op het gebied van drones worden er hierdoor in ieder geval niet beter / makkelijker van. Laten we hopen dat al het commentaar wordt gebruikt om de regeling beter toepasbaar voor de praktijk te maken.

Met vriendelijke groet,

Nancy Scheijven

Directeur Scheepvaartverkeer- en Watermanagement

CEO Drones

.....
Rijkswaterstaat Verkeer- en Watermanagement

Bezoekadres: Griffioenlaan 2, 3526 LA Utrecht
Postadres: Postbus 2232, 3500 GE Utrecht

.....
T 06 51 53 64 72

nancy.scheijven@rws.nl
www.rijkswaterstaat.nl

.....
Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.
.....