



Brandbrief vliegen Specific categorie in Nederland
Droom of Nachtmerrie

19 april 2021

DCRO is sinds 2016 de belangenvereniging van én voor gecertificeerde bedrijven in de professionele onbemande luchtvaartindustrie. DCRO treedt daarbij op als hét aanspreekpunt voor alle relevante belanghebbenden met een sterke focus op uitbreiding van de mogelijkheden voor de professionele en veilige inzet van drones in het Nederlandse luchtruim. Naast vertegenwoordiging van de sector zelf heeft DCRO zich altijd als proactieve speler opgesteld om samen met overheidsinstanties en inspectiediensten te werken aan een veilige en vruchtbare ontwikkeling van de professionele onbemande luchtvaart industrie.

Inleiding

Het is alweer vijf jaar geleden dat het kabinet de ambitie van “Nederland Droneland” uitsprak en de maatschappelijke én economische waarde van de onbemande luchtvaartindustrie in Nederland alom onderkende. Sindsdien heeft het verantwoordelijke Ministerie van I&W herhaaldelijk gesteld dat de ontwikkeling en inzet van drones nieuwe kansen biedt voor maatschappelijke opgaven en leidt tot nuttige toepassingen voor bedrijven, kennisinstellingen en overheidsdiensten. Nederland zou hierin voorop willen lopen, een speler van betekenis willen worden op de wereldmarkt en de bevolking vroegtijdig laten profiteren van de maatschappelijke kansen en meerwaarde die drones bieden. In november 2020 herhaalt ditzelfde ministerie in de Luchtvaartnota nog dat de overheid deze ontwikkeling ruimte wil bieden en innovatie in technologie en diensten mogelijk wil maken.

De realiteit schetst echter een totaal ander beeld en niets lijkt minder waar. Onnavolgbare wet- en regelgeving, onwerkbaar eisen, exorbitante doorlooptijden en kosten van vergunningen en een chronisch gebrek aan visie ondersteund door adequaat beleid maakt dat de sector al geruime tijd met de rug tegen de muur geduwd wordt en moet vechten voor haar bestaansrecht. Met de op z'n minst amateuristisch te noemen implementatie van het vervangende Europees wettelijke raamwerk voor drones per 1 januari 2021 is de chaos nu compleet en dreigt de professionele dronese sector in Nederland hortend en stotend tot stilstand te komen. Een opsomming van de meest prangende zaken waar de Nederlandse dronese sector dagelijks mee geconfronteerd wordt, en die op de hierop volgende pagina's nader zullen worden toegelicht, luidt als volgt:

- ▶ De ILT is als controlerend orgaan al jaren stelselmatig onderbezet, hierover heeft DCRO al in 2019 de noodklok geluid. Dit leidt tot disproportioneel lange behandeltermijnen van aanvragen, een hopeloos vertraagde en rommelige implementatie van EU-regels en uit- of zelfs afstel van projecten en investeringen binnen de sector.
- ▶ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Europese regelgeving stelde het kabinet medio 2018 (*kamerstuk 30806 nr. 46*) nog dat zij de administratieve lasten voor de dronese sector t.a.v. de overgang naar het nieuwe stelsel zou beperken. De huidige realiteit, waarbij operators worden geconfronteerd met buitensporige en in geen enkel andere lidstaat vertoonde bedragen voor nieuwe vergunningen, is pertinent in strijd met deze belofte.
- ▶ De Nederlandse dronese sector heeft in de voorbije jaren forse bedragen geïnvesteerd in opleidingen, vergunningen, ontheffingen en keuringen. Medio 2021 is nog steeds niet duidelijk wat deze waard zijn onder de nieuwe Europese regels, in hoeverre deze eventueel overgezet kunnen worden naar het nieuwe stelsel van SORA's, PDRA's en LUC's noch op welke termijn.
- ▶ Nieuwe, welwillende en innovatieve toetreders tot de sector zijn ogenschijnlijk kansloos om een bedrijf van de grond te krijgen. De combinatie van onacceptabele doorlooptijden alsook het ontbreken van wettelijke kaders, eenduidige en haalbare eisen en visie over de implementatie van de Europese wetgeving maakt dat zij in feite tussen wal en schip vallen.
- ▶ Ook bestaande operators, welke middels een overgangsregeling tot uiterlijk eind 2021 mogen blijven opereren onder de eerder aan hen toegekende ROC vergunningen, worden op schrijnende wijze tegengewerkt. Ministeriële inconsequenties hebben er al toe geleid dat het gedurende maanden niet meer mogelijk was om nieuwe toestellen te voorzien van een Luchtwaardigheidsbewijs (S-BvL) terwijl datzelfde ministerie een dergelijk bewijs wel vereist. Gevolg was dat operators genoodzaakt werden investeringen uit te stellen, bestaande en mogelijk defecte toestellen niet konden worden vernieuwd en kansrijke innovaties noodlottig stilvielen. Om nog maar te zwijgen over toeleveranciers die opgezadeld raakten met een voorraad nieuwe doch onverkoopbare toestellen. Per 8 april is de situatie opgelost maar geeft wel aan hoe rommelig de overgang naar de nieuwe Europese regelgeving verloopt.

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

- Communicatie met het ministerie en beleidsmakers is in de praktijk vrijwel volledig onmogelijk. De branche krijgt totaal geen gehoor bij het ministerie wanneer er inhoudelijk verzoeken gedaan worden en van transparantie, duidelijkheid en visie over de te volgen koers ontbreekt ieder spoor. Alle pogingen namens de sector om constructief advies uit te brengen en proactief input te leveren n.a.v. consultatierondes lijken aan dovemans oren gericht. Reacties blijven uit en eerder gedane toezeggingen blijken niks waard.

Als vertegenwoordiger van deze jonge maar uitermate innovatieve sector met veel maatschappelijk potentieel, toenemende werkgelegenheid en een groeiend netwerk van afnemers, ontwikkelaars, toeleveranciers en opleidingsinstituten maakt DCRO zich al vanaf dag één hard voor de belangen van de branche. Als klankbord van de sector, maar vooral ook als adviesorgaan ter ondersteuning van beleidsmakers door actieve deelname aan expertgroepen, verzamelen van veiligheidsstatistieken en leveren van input ten aanzien van beleid. De sector heeft in het verleden al meermalen haar zorgen geuit ten aanzien van het zwalkende overheidsbeleid, capaciteitsproblemen bij de ILT en de gevolgen hiervan voor de Nederlandse dronesector, de opdrachtgevers, toeleveranciers, opleidingsinstituten en ontwikkelaars daaronder inbegrepen. Deze hebben echter nooit geleid tot een inhoudelijke reactie noch tot noemenswaardige verbeteringen, integendeel zelfs. De sector voelt zich als een roepende in de woestijn, onderworpen aan een onbetrouwbare in plaats van een dienstbare overheid en geconfronteerd met een volledig onwerkbaar realiteit waarmee de sector vleugellam raakt.

DCRO ziet met lede ogen aan hoe de Nederlandse dronesector tot stilstand wordt gebracht. De nieuwe Europese regels, ooit gepresenteerd als hoopvol alternatief met méér mogelijkheden voor de gehele sector, lijkt mede als gevolg van een gebrekkige voorbereiding en nationale implementatie te verworden tot een molensteen aan de nek van professionele operators die nu dreigen kopje onder te gaan. De nieuwe EU-wetgeving is altijd ingestoken op standaardisatie en harmonisatie, om regels eenduidiger en operaties veiliger te maken, om uitvoering van operaties in andere lidstaten te vereenvoudigen en om de lasten in tijd en geld voor zowel de sector als de eigen overheden te verlagen. Het tegenovergestelde wordt nu bewaarheid.

DCRO ziet zich dan ook genoodzaakt nog één keer de noodklok te luiden in een laatste poging de gedwongen uitholling van de sector een halt toe te roepen. Het is inmiddels vijf voor twaalf en de maat bij de professionele drone operators is vol. Er dient nú actie ondernomen te worden om onherstelbare schade te voorkomen en de sector weer perspectief te bieden. Om onze boodschap te bekrachtigen zullen wij deze naast adressering aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook delen met de pers en proactief openbaar maken via onze eigen mediakanalen. DCRO doet hierbij een finale handreiking om het gesprek aan te gaan, de handen ineen te slaan en constructief werk te maken van de ambities van de sector zelf én die van de Nederlandse overheid zoals in het verleden zo veelvuldig uitgesproken. Hiertoe draagt de branche met klem de volgende actiepunten aan:

- Onmiddellijke instelling van een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de branche, de ILT en ambtenaren mét mandaat namens het Ministerie van I&W. Dit alles ten behoeve van het gezamenlijk en constructief inventariseren van knel- en pijnpunten en opgevolgd door proactieve implementatie van pragmatische oplossingen.
- Biedt de huidige professionele operators terstond transparantie en helderheid ten aanzien van de bruikbaarheid en geldigheid van reeds afgegeven accreditaties onder de nieuwe Europese regels en verschaf eenduidig inzicht in de route die zij moeten nemen om binnen het nieuwe Europese stelsel te opereren middels SORA's, PDRA's, LUC's, etc.

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

- ▶ Het fors reduceren van tarieven voor vergunningen en autorisaties met betrekking tot als *Specific* geclassificeerde operaties onder de nieuwe Europese regels. De nu gehanteerde tarieven zijn excessief, niet te verantwoorden en staan geenszins in lijn met de vigerende tarieven in andere lidstaten. Deze zijn tevens in strijd met de eerder vanuit overheidswege gedane beloftes inzake het beperken van administratieve lasten alsook de beginselen van de Europese regelgeving in het kader van standaardisatie en harmonisatie van regels en procedures ten einde de doorlooptijden en lasten voor alle betrokkenen te reduceren.

Achtergrond

Drones zijn inmiddels niet meer weg te denken in alle sectoren, bedrijfsprocessen en gebruiken van de samenleving. Of we nu spreken over inspecties aan vitale infrastructuur en gebouwen, opsporing van vermiste personen en drenkelingen, calamiteitbestrijding en ongevallen onderzoek, film en TV-producties, de mogelijkheden zijn bijna eindeloos. In alle geledingen van zowel de commerciële markt als ten behoeve van maatschappelijke vraagstukken worden drones ingezet als gereedschap/instrument. Inmiddels is er een compleet nieuwe professionele branche ontstaan van operators (dienstverleners), leveranciers en serviceverleners van drones, opleidingsinstituten voor drone piloten die het snel groeiend aantal opdrachtgevers bedient met oplossingen met behulp van drones. Naast het bedrijfsleven zetten ook overheidsinstanties zoals Rijkswaterstaat, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), waterschappen en hulpdiensten in toenemende mate (eigen) drones en droneteams in om de veiligheid van werkzaamheden te verhogen, hinder voor derden als gevolg van tijdelijke stremmingen te minimaliseren en de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren. Kortom een zeer diverse en innovatieve sector met enorm veel potentieel, een groeiende werkgelegenheid en een hoge mate van kennis en technische ontwikkelingen.

Waar in 2013 is begonnen met enkele pioniers is de sector inmiddels een volwassen industrie met honderden professionele operators met elk een eigen specialisatie. Binnen de professionele sector kende Nederland tot voor kort een onderscheid tussen houders van respectievelijk een volledig ROC (*RPAS Operator Certificate*) certificaat (sinds medio 2015) en houders van een zgn. ROC-Light beschikking welke hier medio 2016 aan werd toegevoegd. Beide mogen in Nederland commerciële opdrachten uitvoeren maar het verschil is relatief groot, zowel qua vereiste investeringen en opleidingen als operationele (on)mogelijkheden. Houders van een volledig ROC dienen bijvoorbeeld te beschikken over gecertificeerde en medische gekeurde piloten, op luchtwaardigheid gekeurde toestellen en een door de ILT goedgekeurd *Operations Manual* (OM) met operatie én locatie specifieke procedures voor bepaalde type operaties (in gecontroleerd luchtruim, binnen bebouwd gebied, in haven- en industriegebieden, boven spoorwegen, etc.). De houders van een ROC-Light beschikking kennen beduidend minder bevoegdheden, maar daar staan dan ook lagere of geen ingangseisen ten aanzien van bemanningsleden, toestellen en procedures tegenover.

Per 31-12-2020 is er een nieuw stelsel van Europese wet- en regelgeving voor drones in werking getreden welke de nationale kaders grotendeels vervangt. Daarbij verdwijnt ook het onderscheid tussen recreatief en professioneel gebruik en worden twee nieuwe categorieën onderkend; namelijk de zgn. *Open* categorie voor operaties met een relatief lager risico (met lagere eisen en minder mogelijkheden) enerzijds en de *Specific* categorie voor operaties met een hoger risiconiveau (met extra vereisten i.c.m. meer operationele mogelijkheden) anderzijds. Enigszins gechargeerd geldt dat recreatieve vliegers en ROC-Light houders voornamelijk in de *Open* categorie zullen uitkomen. De houders van een volledige ROC vergunning zullen daarentegen vrijwel zeker in de *Specific* categorie terecht komen willen zij hun huidige diensten

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

en bijbehorende operationele mogelijkheden behouden. Hieruit volgt, daar DCRO voornamelijk de belangen van volledige ROC houders heeft behartigd, dat zij voornamelijk de branche van (toekomstige) operators in de *Specific* categorie zal vertegenwoordigen.

Bestaande operators kunnen gedurende een overgangperiode, welke van kracht is tot eind 2021, nog gebruik blijven maken van de eerder aan hen toegekende ROC(-Light) accreditaties en daarmee blijven opereren onder de 'oude' nationale regelgeving. Indien zij ook vanaf 2022 willen blijven opereren dienen zij vóór 1 januari 2022 te zijn overgestapt óf, zoals meermalen toegezegd vanuit het Ministerie van I&W, dat bestaande bevoegdheden van operators proactief door de ILT worden overgezet naar het nieuwe Europese stelsel van vergunningen en autorisaties. Het is juist deze overgangperiode van de 'oude' naar de 'nieuwe' situatie en de algehele voorbereidingen daarop, waarin onduidelijkheid en gebrek aan transparantie regeert, waar het fout gaat en aanleiding is voor deze brandbrief van DCRO.

Capaciteitsproblemen ILT en gebrekkige voorbereiding EU regeling

Het vliegen met onbemande luchtvaartuigen c.q. drones is in Nederland belegd bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) als bevoegde autoriteit. Binnen dit ministerie fungeert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als uitvoerend orgaan; m.a.w. de ILT is belast met de uitvoerende verantwoordelijke inzake de wet- en regelgeving van drones. Daarbij dient bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, te worden gedacht aan beoordeling van *Operations Manuals* van operators, het verwerken van mutaties, afgifte van brevetten van piloten, luchtwaardigheidsbewijzen voor drones en van allerlei ontheffingen. Daarnaast zou de ILT zich bezig (moeten) houden met handhaving alsook met de voorbereidingen op de praktische implementatie van de nieuwe Europese verordening.

In dit omvangrijke en arbeidsintensieve takenpakket schuilt echter een nijpend probleem en dat is dat de ILT al enkele jaren kampt met een stelselmatig personeelskort binnen het team dat zich bezighoudt met de portefeuille drones. Al in november 2019 hebben de brancheverenigingen DCRO en toentertijd DARPAS hierover de noodklok geluid en gesteld dat dit de grootste dreiging vormde voor de branche. Hieraan voorafgaand werd in mei 2019 ook al de betrokken Directeur-Generaal van het ministerie per brief geïnformeerd waarop de sector werd verzekerd dat het dossier 'topprioriteit' zou krijgen.

In 2019 is vanuit de branche al gewaarschuwd hoe voornoemde capaciteitsproblemen leiden tot een veelvoud aan problemen voor de sector op zowel de korte als de lange termijn. Zo werd toen al beargumenteerd hoe drone-operators direct werden belemmerd in hun werkzaamheden. Aanvragen voor (nieuwe) ROC vergunningen namen destijds al maanden langer in beslag dan voorgeschreven. De situatie t.a.v. het doorvoeren van wijzigingen of aanvragen van aanverwante documenten zoals luchtwaardigheidsbewijzen was niet anders. Tot gevolg dat operators gedwongen werden (nieuwe) toestellen maanden aan de grond te houden in afwachting van afgifte van de vereiste documenten.

Ondanks dat de ILT tussentijds en met de beste wil diverse pogingen heeft ondernomen om de capaciteitsproblemen te verhelpen is het resultaat nu 1,5 jaar later helaas weinig veranderd. Anno 2021 waarschuwt de ILT op haar eigen website nog steeds dat doorlooptijden langer zijn dan gewenst en dat aanvragen nog steeds niet binnen de gestelde behandeltermijnen kunnen worden verwerkt. En dat blijft niet zonder gevolgen ten aanzien van de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Europese verordening en de praktische implementatie daarvan waar de ILT nu mee gemoed is. Eind 2019 heeft DCRO al gewaarschuwd dat het nijpende personeelskort

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

potentieel gevolgen zou hebben voor de ordentelijke introductie van de Europese regelgeving. Toen al bleken veel zaken nog niet geregeld of niet afdoende uitgekristalliseerd te zijn en werden er ernstige twijfels uitgesproken over of alles tijdig gebolwerkt kon worden. Niet geheel onterecht blijkt nu.

Zo bestaat er nog steeds geen duidelijkheid over waar bestaande of nieuwe operators opleidingen kunnen volgen ter voorbereiding op operaties in de *Specific* categorie. Tevens blijken de ICT systemen van de diverse lidstaten nog niet interoperabel waardoor uitwisseling van certificaten bemoeilijkt wordt of schier onmogelijk is. Ook kunnen Nederlandse operators, ruim drie maanden ná inwerkingtreding van de Europese verordening, nog steeds geen LUC (*Light UAS Operator Certificate*) aanvragen omdat het aanvraagformulier daarvoor nog niet beschikbaar zou zijn. Ter vergelijking, in Oostenrijk is de eerste LUC aanvraag reeds beoordeeld en zelfs al toegekend.

Daar de ILT als controlerend en uitvoerend orgaan door I&W met te weinig menskracht, middelen en mandaat is uitgerust om deze nieuwe realiteit vorm te geven tast de sector nu in het duister. Door de innige vastlegging van drone gerelateerde zaken in stringente wet- en regelgeving en bureaucratische trajecten is de sector noodgedwongen afhankelijk van een transparante, dienstbare en meedenkende overheid. Echter bestaat er steeds minder vertrouwen in of diezelfde overheid daartoe bereid is.

Europese verordening is in de praktijk (nog) onwerkbaar

Het klonk ooit zo hoopvol; een overkoepelende Europese verordening met geharmoniseerde regels en gestandaardiseerde procedures voor het gebruik van drones in alle lidstaten. Dit zou regels eenduidiger en procedures beter werkbaar maken, eisen en operationele mogelijkheden overzichtelijker en de doorlooptijd en kosten van aanvragen fors reduceren. Ook zouden operators eenvoudig projecten in andere lidstaten kunnen draaien met papieren die in heel Europa geldig zouden zijn. Kortom significant meer mogelijkheden voor operators en toegenomen eenvoud voor overheidsinstanties die dit alles in goede banen moeten leiden dankzij gestandaardiseerde methodes.

Zo is het expliciete onderscheid tussen recreatief en professioneel gebruik komen te vervallen en worden alle operaties vanaf heden ingedeeld in drie overzichtelijke categorieën; van de *Open* naar de *Specific* tot de *Certified* categorie in volgorde van een lager tot een steeds hoger risicoprofiel, van minder naar steeds meer operationele mogelijkheden en van relatief weinig tot steeds meer vereisten. Afgaande op de huidige bevoegdheden en dienstverlening van volledig ROC gecertificeerde operators zullen zij vrijwel allemaal zeker in de *Specific* categorie uitkomen daar de *Open* categorie (vaak) te weinig mogelijkheden biedt.

Om dit mede te faciliteren is de zogenaamde SORA methodiek ontwikkeld; een *Specific Operations Risk Analyses* als ultiem middel om alle type operaties in de *Specific* categorie eenduidig te kunnen classificeren, beoordelen en uit te voeren. In de praktijk blijkt deze methode echter slecht uitvoerbaar, zowel voor operators die deze dienen toe te passen als voor nationale overheden die ingediende SORA's moeten beoordelen ter goedkeuring.

Veel van de SORA methode is overgenomen uit de bemande luchtvaart en doordrenkt met terminologieën, regels en eisen die weinig tot geen relevantie delen met drones. Daar komt bij dat de SORA bepaalde eisen stelt aan de operator terwijl de daarvoor benodigde certificeringen nog niet gereed of beschikbaar zijn en/of geaccrediteerde derde partijen om deze te beoordelen nog niet (volledig) zijn aangewezen. De SORA is daarmee verworpen tot een methode die

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

meer vragen oproept dan antwoorden biedt en zowel de operators zelf als beoordelende overheidsinstanties opzadelt met een schier onuitvoerbare opgave. Op het moment van schrijven zijn er binnen de huidige SORA alleen mogelijkheden als er door Europese of Nationale overheden massaal ontheffingen worden afgegeven op tientallen eisen en regels inzake operators, bemanningsleden en drones aangezien op simpelweg geen enkele wijze aan deze voorwaarden kan worden voldaan.

Europa heeft gepoogd hierin tegemoet te komen door alvast twee zogenaamde standaardscenario's beschikbaar te maken waarmee operators aan de slag zouden kunnen, respectievelijk STS-01 en STS-02. Alle goede bedoelingen ten spijt blijkt ook dit geen soelaas te bieden aangezien deze STS'en in de praktijk gewoonweg niet bruikbaar zijn. Zij zijn immers uitsluitend toepasbaar als gebruik wordt gemaakt van drones welke zijn voorzien van een zogenaamd Cx-keurmerk (C5 voor STS-01 en C6 voor STS-02). Bestaande ('legacy') drones van operators beschikken echter niet over een dergelijk keurmerk, en kunnen dat (voorlopig) ook niet krijgen, en zijn dus per definitie uitgesloten. Er is in de verste verte echter geen zicht op het beschikbaar komen van nieuwe drones die wél over een dergelijk vereist keurmerk beschikken daar de technische eisen van het keurmerk nog niet definitief zijn vastgesteld en er nog geen geaccrediteerde instituten zijn aangewezen om deze af te geven.

Het totale gebrek aan duidelijkheid over de implementatie van het Cx-keurmerk, op welke termijn en in hoeverre deze wel/niet met terugwerkende kracht op bestaande drones kan worden toegepast zorgt voor veel zorgen bij bestaande operators. Zolang er voor operators geen definitief uitsluitsel komt of en voor hoelang hun bestaande en doorgaans zeer kostbare systemen, al dan niet in combinatie met een luchtwaardigheidsbewijs (S-BvL) legaal inzetbaar blijven dan wel op enig moment volledig afgeschreven moeten worden zullen investeringen in nieuwe toestellen achterblijven.

De waarde en opties tot omzetting van ROC bevoegdheden blijft onbekend

Logischerwijs en in lijn met de filosofie achter de Europese verordening zouden professionele operators in Europa aanspraak moeten kunnen maken op een set vanuit Europa ontwikkelde en gepubliceerde STS'en of standaardscenario's. STS'en waarin de meest gangbare operaties in de *Specific* categorie worden beschreven en waarmee bestaande én nieuwe professionele operators na ondertekeningen van een zogenaamde *self-declaration* direct aan de slag kunnen. Voor minder gangbare operaties met maatwerk zouden operators dan een eigen SORA (*Specific Operations Risk Assessment*) of PDRA (*Pre-Defined Risk Assessment*) kunnen opstellen en laten beoordelen door de ILT. Ook het aanvragen van een LUC (*Light UAS Operator Certificate*) behoort tot de mogelijkheden.

Zoals eerder toegelicht blijkt de SORA aanpak in de praktijk moeilijk realiseerbaar. Onlangs is de eerste SORA (voor operaties in gecontroleerd luchtruim) in Nederland ingediend en beoordeeld, maar dit geeft voorsnog weinig vertrouwen in de opstelling en beoordeling van toekomstige SORA's. Naast dat de ontwikkeling van de SORA een onevenredige hoeveelheid tijd en schrijfwerk vergde sprong vooral de complexiteit en gebrekkige toepasbaarheid in het oog. Voornoemde SORA is mede opgesteld met het doel dat deze na goedkeuring óók bruikbaar zou zijn in andere Europese lidstaten. Aan de goedkeuring zijn namelijk dermate veel extra en stringente voorwaarden gesteld dat dat pertinent is uitgesloten; de SORA is uitsluitend afgegeven voor één specifiek project, voor gebruik van slechts één model drone, in een select aantal CTR's in het Nederlandse luchtruim, met een zeer beperkte houdbaarheid qua tijd en voor een tarief dat beslist niet overeenkomt met de eerdere beleidsvoornemens. De ervaring die met

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

deze SORA is opgedaan is zeker een stap voorwaarts, maar heeft vooral ook pijnlijk duidelijk gemaakt dat de Nederlandse overheid en luchtvaartautoriteiten nog vol op de rem staan en absoluut nog niet klaar en voorbereid zijn voor de nieuwe realiteit.

Naast een SORA kunnen operators en Nationale overheden ook eigen STS'en en/of zogenaamde PDRA's ontwikkelen, (laten) goedkeuren en afgeven. Dit zijn op de SORA methodiek gebaseerde scenario's die alleen geldig zijn voor een specifiek land. Of Nederland de uitgave hiervan overweegt is op moment van schrijven nog geheel onduidelijk. De overheid zou het Nederlandse Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) opdracht hebben gegeven om de overgang van de oude naar de nieuwe (Europese) situatie nader uit te werken en daartoe een aanpak aan te reiken. DCRO vraagt zich echter met klem af waarom hier niet ook de sector, als directe en voornaamste belanghebbende alsook constructief adviesorgaan, bij betrokken is gemaakt. Het zou niet de eerste keer zijn dat adviezen uit de koker van het NLR inzake (nieuw) beleid en regelgeving resulteert in extra barrières, aanvullende vereisten en hogere kosten voor de sector. Dat doet ook nu de angst groeien dat het resultante advies over dit vraagstuk potentieel erger is dan de kwaal dat het pretendeert op te lossen.

De algehele complexiteit en de beperkte toepasbaarheid van SORA's en PDRA's in de huidige vorm in ogenschouw nemende klinkt het aanvragen van een LUC als een aantrekkelijk alternatief. Een LUC vergunning stelt operators in staat om eigenhandig zelfontwikkelde SORA's goed te keuren. In theorie zou de ILT daar dan niet meer aan te pas komen, ware het net niet dat om aan een SORA in de huidige vorm te kunnen voldoen op dermate veel facetten ontheffing verleend moet worden dat afhankelijkheid van (beoordeling door) de ILT onvermijdelijk zal blijven. De aanvraag van de LUC-status vergt daarentegen ook de nodige aanvullende documentatie en bewijslast van de aanvrager. Daarnaast heeft het Ministerie van I&W een zeer stevig tarief aan de behandeling van een LUC aanvraag gehangen waardoor de verwachting is dat een LUC voor het merendeel van de operators geen haalbare kaart zal blijken.

Uit bovenstaande volgt dat bestaande ROC operators in de praktijk vrijwel (nog) geen aanspraak kunnen maken op vergunningen en autorisaties met betrekking tot de Europese verordening voor operaties in de *Specific* categorie. In de voorbije jaren zijn er zowel vanuit het Ministerie van I&W als de ILT toezeggingen gedaan dat bestaande ROC houders gefaciliteerd worden in de transitie naar de Europese verordening. Daarbij is meermalen aangegeven dat reeds afgegeven (ROC) bevoegdheden aan operators zo veel als redelijkerwijs mogelijk gehonoreerd en gerespecteerd zouden worden, ook gelet op de forse investeringen van operators die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Tevens is aan de branche beloofd om de transitie zo gestandaardiseerd en tegen zo laag mogelijke kosten voor de sector vorm te geven ten einde de omzetting van vergunningen zo eenvoudig mogelijk te regelen.

Alle beloftes en toezeggingen ten spijt hebben deze, een select aantal informatiebijeenkomsten (met zeer marginale informatie t.a.v. de *Specific* categorie) en een bondige flyer daargelaten, tot op heden nog geen enkel tastbaar vervolg gehad of tot een concrete handreiking geleid. De meest concrete informatie kwam medio oktober 2020 in de vorm van een internetconsultatie t.a.v. de nieuwe *Regeling op Afstand Bestuurde Luchtvaartuigen (RoABL)* waarin onder ander de beoogde tarieven voor afhandeling van de diverse vergunningen en autorisaties voor de *Specific* categorie werden gepresenteerd. Die bleken ongekend en excessief hoog uit te vallen, zonder enige verantwoording of onderbouwing middels een doelmatigheidstoets en geenszins in lijn met de vigerende (en fors lagere) tarieven voor die andere lidstaten rekenen voor afhandeling van identieke aanvragen. Hiermee hindert de Nederlandse overheid niet alleen de groei van de binnenlandse dronesector en de bijdrage hiervan aan onze veiligheid en welzijn, maar blokkeert

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

deze ook het Europese gelijke speelveld. De gepresenteerde kosten voor PDRA/SORA autorisaties vallen significant hoger uit dan de huidige kosten voor een gangbaar ROC handboek met ontheffingen. Kritiek en onbegrip t.a.v. de tarieven vormde een rode draad in de tientallen reacties die sector breed werden geplaatst bij de consultatie. Met dergelijke tarieven worden niet alleen de kleine dienstverleners in continuïteitsproblemen gedwongen, maar zullen ook de grote (Rijks)inspecties hun eigen operatie noodgedwongen gaan heroverwegen. Meer dan eens werd de overheid erop gewezen dat de gepresenteerde kosten pertinent in strijd zijn met eerder vanuit overheidswege gedane beloftes om de lasten voor de dronese sector te beperken. Dat het Ministerie bij publicatie van de definitieve regeling de initiële gepresenteerde kosten nóg verder verhoogd heeft is ronduit schofterig en verachtelijk te noemen.

Er lijkt binnen het Ministerie van I&W geen enkele empathie of begrip te zijn voor de ernst van de situatie waarin bestaande ROC operators noodgedwongen geduwd worden. Noch voor het belang van transparantie, helderheid, visie en consistent overheidsbeleid voor het bestaansrecht van de sector en de kritieke rol die het Ministerie van I&W daar zelf in heeft. De huidige situatie is op geen enkele manier meer uit te leggen en begint Kafkaïaanse proporties aan te nemen. De overheid dreigt met de ogen wijd open een inmiddels professionele branche compleet en onherstelbaar om zeep te helpen.

Onmogelijke afgifte van een S-BvL: een contradictio in terminis in optima forma

Een schrijnend voorbeeld is de status van het zogenaamde S-BvL. Het Speciaal Bewijs van Luchtwaardigheid (S-BvL) is een Nederlandse uitvinding. Nederland is het enige land, in ieder geval in Europa, dat een keuring op individuele drones kent alvorens het toegestaan is onder de oude (en nu overgangssituatie) regelgeving bepaalde opdrachten uit te voeren. (In CTR, congested areas, Industrie etc. etc.). Die keuring is al jaren een doorn in het oog van veel operators. De kosten zijn aanzienlijk (ruim €2.000 per toestel) en de waarde ervan is op zijn zachts gezegd discutabel.

Om het Kafkaïaanse karakter nog eens te benadrukken was de situatie gedurende de eerste drie maanden van 2021 zo dat het niet meer mogelijk was om nieuw aangekochte drones nog te keuren en te voorzien van een S-BvL. De S-BvL is echter nog wel een voorwaarde is om onder de "oude" ROC regeling in het overgangsjaar door te vliegen.

De huidige ROC houders konden maanden geen gekeurde (S-BvL) drones meer aanschaffen onder de "oude" regelgeving en omdat ook de nieuwe regelgeving nog zoveel onduidelijkheden heeft zijn alle investeringen stil gevallen, met alle desastreuze gevolgen van dien. Weg innovatie, niet up to date kunnen houden van de toestellen, geen inkomsten voor de droneverkoop en projecten on hold of gecancelled. Het wegvallen van drones door defecten of incidenten kon zelfs leiden tot complete stilstand van een bedrijf. Weliswaar is die situatie nu onderkend en lijkt sinds 8 april 2021 eindelijk verholpen te zijn, maar dat laat niet onverlet dat de sector/operators hierdoor noodgedwongen ruim drie maanden met onzekerheid, onwerkbaar situaties en potentieel afgelaste projecten/investeringen geconfronteerd werden.

Als de professionele dronebranche niet kan voldoen aan de vraag van opdrachtgevers om te blijven innoveren omdat het diezelfde branche niet wordt toegestaan om nieuwe luchtvaartuigen aan hun vloot toe te voegen ontstaat er een aanvullend risico. Operators kunnen dit moeilijk uitleggen aan hun opdrachtgevers met als gevolg dat sommige opdrachtgevers op zoek gaan naar oplossingen buiten de lijntjes van de wetgeving. Dat is een regelrecht recept voor onveilige situaties.

UAS Specific operaties in Nederland, droom of nachtmerrie

Daar komt bovenop de onduidelijkheid of nu gekochte toestellen wel of niet voorzien kunnen worden van een Cx certificering. Dit maakt dat de dronebranche de ongerustheid inmiddels voorbij is en de wanhoop nabij.

Het ministerie van IenW is al maanden op de hoogte van deze situatie en er is zelfs vanuit de branche (Droneconsultancy in opdracht van Rijkswaterstaat) een complete analyse geschreven waarom de huidige S-BvL moet worden ontheven. Vage toezeggingen, gebrek aan transparantie en uiteindelijk complete stilte als antwoord. Hetzelfde patroon herhaalt zich keer op keer.

De schrijnende situatie van de Nederlandse dronesector binnen Europa

Al sinds 2016 heeft het kabinet de Tweede Kamer meermalen bevestigd de ontwikkeling en toepassing van drones belangrijk te vinden en de bijbehorende branche als één van de meest innovatieve en kansrijke mondiale sectoren te identificeren met een grote maatschappelijke én economische waarde. Met als mantra “Nederland Droneland” zou de Nederlandse overheid zelfs een leidende rol ambiëren in Europa en zelfs daarbuiten, ondersteund door investeringen in innovatie en visionair beleid.

DCRO moet als branchevereniging constateren dat er vanaf het moment dat deze hoopvolle ambities zijn uitgesproken van overheidswege geen noemenswaardige vooruitgang is geboekt met het verwezenlijken van dit streven, integendeel zelfs. Een gebrek aan visie en proactief beleid heeft er mede toe geleid dat Nederland links en rechts is ingehaald door bedrijven, kennisinstellingen en zelfs overheden in vrijwel elke andere Europese lidstaat.

Al geruime tijd wordt de Nederlandse dronesector, in de meest brede zin van het woord, geconfronteerd met een Nationale overheid die naar het lijkt geen idee heeft hoe bestaande en nieuwe regelgeving effectief en doelmatig in te regelen. Adviezen en handreikingen vanuit de branche om de handen ineen te slaan en constructief sámen te werken aan een duurzame en toekomstbestendige sector worden in de wind geslagen of krijgen geen gehoor. In plaats van zich op te stellen als dienstbare overheid werpt diezelfde overheid steeds nieuwe barrières op waar de sector met veel kunst- en vliegwerk omheen moet navigeren, als dat überhaupt al mogelijk is. Ondanks vele verwoede pogingen vanuit de branche om zichzelf te ontpoppen tot een bloeiende sector heeft zij daar door gebrekkige of inconsistente juridische randvoorwaarden nooit een eerlijk kans toe gekregen.

De gevolgen voor de Nederlandse dronesector, operators, opdrachtgevers, ontwikkelaars, opleidingsinstellingen en toeleveranciers daaronder inbegrepen zijn desastreus als het gaat om hun positie en kansen binnen Europa. Het is inmiddels vijf voor twaalf en de maat bij de professionele drone operators is vol. Er dient nú actie ondernomen te worden om onherstelbare schade te voorkomen, de sector weer perspectief te bieden en van “Nederland Droneland” écht werk te maken.

Namens DCRO,

Gerard Metz 06 41 62 13 11
Koen Gordijn 06 41 30 79 54
Bob van der Meij 06 57 39 88 90

info@dcro.nl
www.dcro.nl