

Vergaderjaar 2013–2014

30 806

Onbemande vliegtuigen (UAV)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2014

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport Eurodrones Inc. van de burgerrechtenorganisaties Statewatch en Transnational Institute. Het rapport behandelt een breed scala aan onderwerpen gerelateerd aan de ontwikkeling en het gebruik van Unmanned Aerial Vehicles (UAV's). Naast een schets van een aantal feitelijke ontwikkelingen trekken genoemde organisaties verschillende conclusies over de manier waarop met name de Europese Unie omgaat met dit beleidsterrein. Het kabinet richt zich in deze brief op de feitelijke ontwikkelingen die in het rapport aan de orde komen en het Nederlandse standpunt over een aantal relevante aspecten van het gebruik van en onderzoek naar UAV's. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de inzet van UAV's voor diverse doeleinden, waaronder de inzet voor grensbewaking en in militaire conflicten, het onderzoek naar UAV-technologie, het onderzoek door de European Defence Agency (EDA) en de European Space Agency (ESA). Daarbij wordt opgemerkt dat het kabinet nog met de Kamer zal spreken over een aantal van deze aspecten.

Algemeen

De technologie voor UAV's ontwikkelt zich snel. UAV's worden kleiner, lichter, geavanceerder, goedkoper en kunnen steeds langere afstanden afleggen. UAV's vormen een mobiel platform, dat kan worden uitgerust met sensoren. Dit leidt er toe dat UAV-technologie potentieel een breed scala aan mogelijke toepassingen heeft, zowel in het civiele als in het militaire domein. Hierbij kan worden gedacht aan inspecties van waterkeringen of windmolens, de inzet bij rampen, de inzet voor politietaken, het monitoren van grenzen en de inzet voor verkenningsoperaties in militaire conflicten. Het inzetten van UAV's voor civiele doeleinden heeft een aantal voordelen. De inzet van UAV's is vaak goedkoper dan de inzet van helikopters of vliegtuigen. UAV's kunnen worden ingezet voor taken waar menselijke inzet gevaarlijk, tijdrovend of onmogelijk is. UAV's hebben een groter bereik en kunnen daarom bijdragen aan een efficiëntere inzet van de beschikbare (en vaak beperkte) menselijke capaciteit.

De toepassing van UAV's raakt een groot aantal beleidsterreinen van diverse departementen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vraagstukken met betrekking tot luchtvaartveiligheid, risico's van gebruik van UAV's door kwaadwillenden en privacyvraagstukken. Voor de overheid is het van belang om in een vroeg stadium – naast de kansen – ook eventuele risico's verbonden aan nieuwe technologieën te signaleren, zodat zo snel mogelijk eventuele hiaten in beleid en regelgeving kunnen worden opgespoord en ondervangen. Via die weg kan de overheid de veiligheid van burgers zoveel mogelijk waarborgen. Dit risicobeleid wordt interdepartementaal vormgegeven met betrokkenheid van relevante stakeholders, zoals bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties. Dit beleid wordt vanzelfsprekend ook in internationaal verband ingebracht en mede vorm gegeven.

In het licht van de verschillende kansen, maar ook bedreigingen die de verdere ontwikkeling van UAV's meebrengen, heeft het kabinet in december 2013 in de notitie «Vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving» toegezegd een onderzoek naar de kansen en bedreigingen van mogelijke civiele toepassingen van UAV's te laten uitvoeren (kamerstukken II 2013–2014, 26 643, nr. 298, blz. 15–16). Het plan van aanpak voor dit onderzoek is u op 25 maart jl. toegezonden door de Minister van Veiligheid en Justitie (kamerstukken II 2013–2014, 30 806, nr. 21). Het onderzoek zal naar verwachting tegen het eind van het jaar zijn afgerond.

Het onderwerp «UAV's» heeft ook de aandacht van de Europese Commissie. Zeer recent heeft zij gepleit voor de vaststelling van strikte normen om het gebruik van civiele UAV's te regelen. Die normen moeten de aspecten veiligheid, beveiliging, privacy, gegevensbescherming, verzekering en aansprakelijkheid bestrijken. De Commissie wil Europese bedrijven de kans bieden om wereldleider te worden in deze opkomende technologie, maar tegelijk waarborgen dat alle nodige voorzorgsmaatregelen worden genomen. Het kabinet zal zich nog via de gebruikelijke procedures een oordeel over dit voorstel vormen en de Kamer hierover informeren.

De inzet van gewapende UAV's in militaire conflicten vormt een specifieke categorie, waarvoor de Kamer terecht herhaaldelijk aandacht heeft gevraagd. Nederland heeft op dit moment geen plannen om UAV's te bewapenen. Dit heeft de Minister van Defensie nogmaals onderstreept tijdens het algemeen overleg over UAV's op 5 februari jl. Met het oog op de inzet van gewapende UAV's door andere landen, heeft de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) een rapport uitgebracht over de internationaalrechtelijke aspecten. De CAVV stelt in haar advies vast dat het volkenrecht geen lacunes bevat ten aanzien van de inzet van bewapende UAV's. Het kabinet deelt deze conclusie. Bewapende UAV's zijn een relatief nieuw fenomeen, maar zijn in juridisch opzicht niet anders dan andere wapensystemen en zijn aan dezelfde regels onderworpen. Er zijn dus geen aanvullende regels nodig, zolang de bestaande regels worden gerespecteerd. Het kabinet neemt actief deel aan de internationale discussie over bewapende UAV's.

Het rapport Eurodrones Inc. staat ook stil bij de ontwikkeling van *Lethal Autonomous Robotics* (LARs). In de brief van Buitenlandse Zaken en Defensie van 26 november 2013 (Kamerstuk 33 750 X, nr. 37) is gemeld dat Defensie niet werkt aan de ontwikkeling van dergelijke systemen en ook geen plannen heeft op dit vlak. Het kabinet begrijpt de zorg over de genoemde ontwikkeling en levert een actieve bijdrage aan de internationale dialoog over dit onderwerp.

Onderzoek naar en ontwikkeling van drone-technologie

Met de groeiende mogelijkheden voor de inzet van UAV's neemt ook het belang van onderzoek naar en ontwikkeling van deze technologie toe. Ook de Europese Unie investeert daarom in onderzoek naar deze nieuwe technologie. Binnen het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (KP7) is onder het hoofdstuk »veiligheid« onderzoek naar het inzetten van het civiele gebruik van Unmanned Aerial Vehicles (UAV's) gesteund. Slechts een beperkt gedeelte van de beschikbare fondsen wordt ingezet voor onderzoek naar het gebruik van drones. Onderzoek dat binnen het KP 7 programma wordt uitgevoerd heeft een uitsluitend civiel karakter en houdt altijd rekening met privacy en mensenrechten. Dit geldt ook voor het Horizon 2020 programma. Onderzoek binnen de maatschappelijke uitdaging Secure societies (veilige samenlevingen) richt zich onder andere op het tegengaan van criminele activiteiten bij grenzen, het verbeteren van opsporings- en reddingsacties of het creëren van overzicht in een crisissituatie, bijvoorbeeld een uitgebreide brand. Binnen deze onderzoeken wordt bijvoorbeeld data verwerkt om te kunnen beoordelen of een calamiteit overgaat in een dusdanige bijzondere situatie, dat deze extra aandacht van autoriteiten vraagt.

Een toenemend gebruik van UAV's in het Europese luchtruim noopt tot nader onderzoek naar de manier waarop dit binnen de Europese luchtverkeersleidings-systemen geïntegreerd moet worden. Onderzoek in het kader van de Single European Sky Air Traffic Management Research (SESAR) richt zich vooral op deze integratie van UAV's in een Air Traffic Management omgeving.

Nederland wijst voorstellen om te onderzoeken of de EU capaciteiten zou kunnen verwerven met zowel civiele als militaire gebruiksmogelijkheden (dual use) niet bij voorbaat van de hand. Nederland stelt hierbij vooraf vast dat dergelijke initiatieven het handelingsvermogen van de EU dienen te vergroten en er niet toe moeten leiden dat landen minder de noodzaak voelen te blijven investeren in capaciteitsversterking en onderzoek. Per geval zal goed moeten worden gezien wat dit betekent ten aanzien van besluitvormingsprocedures, beheer en de kosten voor verwerving, exploitatie, inzet, personeel en infrastructuur.

De EU en militaire UAV's

Het European Defence Agency (EDA) heeft onderzoek naar en ontwikkeling van onbemande vliegtuigen aangemerkt als één van de projectinitiatieven voor capaciteitsversterking. Nederland neemt hieraan actief deel. Op dit moment levert Nederland geen bijdrage aan de ontwikkeling van een nieuwe generatie UAV's op de langere termijn binnen het EDA omdat de behoefte hiervoor ontbreekt. Wel heeft Nederland op 19 november jl. een *Letter of Intent* getekend waarmee een »user community« van lidstaten is gevormd die een *Medium Altitude Long Endurance* (MALE UAV) gebruiken of dit in de komende jaren gaan doen. Dit is van belang voor de verwerving van een MALE UAV door Defensie, onder andere om de samenwerkingsmogelijkheden nader te onderzoeken. Daarnaast wordt meegewerkt aan de integratie van UAV's in het Europese luchtruim en de certificering.

Om de onderzoeks- en ontwikkelprojecten te financieren hanteert het EDA meerdere financieringsmechanismen. Een aantal kleine, beleidsvoorbereidende projecten wordt van het EDA-budget betaald, maar de projecten gericht op technologie-ontwikkeling worden doorgaans door de lidstaten zelf gefinancierd. De lidstaten kunnen zelf bepalen of ze deelnemen aan

een project. In de regel worden onderzoeksresultaten of bepaalde ontwikkelingen alleen in detail gedeeld met de lidstaten die het project financieren. In tegenstelling tot wat het rapport Eurodrones Inc. stelt, wordt zoveel mogelijk transparantie geboden door op hoofdlijnen over de voortgang en resultaten van onderzoeks- en ontwikkelprojecten te rapporteren.

Het ligt voor de hand dat de defensie-industrie betrokken is bij onderzoek naar het civiele gebruik van UAV's. In het militaire domein wordt immers al jaren onderzoek naar en ontwikkeling van UAV's gefinancierd. Daardoor is een gedegen basis aan kennis en ervaring beschikbaar die ook voor civiele toepassingen van UAV's relevant is (*dual-use*). Op deze wijze wordt het onderzoeksgeld het meest doelmatig gebruikt.

Onderzoek door ESA

De European Space Agency ESA doet onderzoek naar technologieën die relevant zijn voor het ontwikkeling van (het gebruik van) de ruimte. ESA doet geen militair onderzoek, hoewel sommige aspecten van het onderzoek ook dual use toepassingen zouden kunnen kennen. De samenwerking met EDA waaraan in het rapport wordt gerefereerd, betreft ontwikkeling van componenten die niet onder de International Traffic in Arms Regulations (ITAR) vallen en daarom een VS exportvergunning nodig hebben. Om beschikbaarheid voor Europees gebruik te garanderen is het noodzakelijk dergelijke componenten in Europa te ontwikkelen. De tweede samenwerking is voor het ontwikkelen van communicatie met UAVs ten behoeve van een veilig luchtruimgebruik en snelle beschikbaarheid van de gegevens ervan.

Inzet van UAV's voor grensbewaking

Als het EU agentschap voor de buitengrenzen heeft Frontex de taak om door gezamenlijke operaties te coördineren de lidstaten te ondersteunen bij grenstoezicht. Tijdens deze operaties blijven de lidstaten primair verantwoordelijk voor het grensmanagement dat zij conform (inter)nationale regelgeving moeten uitvoeren.

Inzet van technologie speelt een steeds belangrijkere rol in grensmanagement. In dit verband heeft Frontex ook een taak in het kader van R&D. De automatische grenspassage en het Eurosur systeem zijn voorbeelden van inzet van nieuwe technologieën. Eurosur beoogt om door middel van verbeterde surveillance en informatie-uitwisseling het grenstoezicht aan de maritieme en landbuitengrenzen te verbeteren. Frontex speelt, conform de Eurosur verordening, hier een belangrijke rol in. Dit helpt niet alleen tegen illegale migratie maar zal ook bijdragen aan het redden van mensen op zee. Gezien zijn taak beziet Frontex daarom in hoeverre technologieën als satellietbeelden, maar ook bemande en onbemande voertuigen gebruikt kunnen worden voor grensbewaking. Frontex volgt daarom de ontwikkelingen op dit gebied en onderhoudt contacten met partijen die de technologie ontwikkelen.

Voor de duidelijkheid wijst het kabinet er tenslotte op dat Frontex momenteel geen drones bezit of deze inzet tijdens operaties. Omdat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun grenstoezicht, zal een eventuele inzet bovendien conform de nationale en internationale wetgeving moeten plaatsvinden.

Mede namens de Ministers van Defensie en van Veiligheid en Justitie.

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