

**Besluit van [datum] tot wijziging van het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee in verband met het verruimen van de vluchtmogelijkheden met onbemande luchtvaartuigen en RPA's in het milieubeschermingsgebied Waddenzee en een aantal redactionele wijzigingen (Wijzigingsbesluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee 2025)**  
(KetenID: 26134)

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. **IenW/BSK-**, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;  
Gelet op artikel 5.10, derde lid, van de Wet luchtvaart;  
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (**advies van, nr.** );  
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van **...**, nr.**...**, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I**

Het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanduidingen "a.", "b.", "c." en "d." voor de begripsomschrijvingen van respectievelijk "kaart", "milieubeschermingsgebied", "corridor" en "reclamesleepvlucht" vervallen.
2. De in onderdeel 1 bedoelde begrippen worden in alfabetische volgorde geplaatst, onder vervanging van de punt aan het slot van de begripsomschrijving behorend bij "reclamesleepvlucht" door een puntkomma.
3. . In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

Onbemand luchtvaartuig: onbemand luchtvaartuig als bedoeld in artikel 3, onderdeel 30, van de basisverordening;

RPA: RPA als bedoeld in artikel 1 van de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen.

B

In artikel 4, eerste lid, wordt onder vervanging van `; of` aan het slot van onderdeel b door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door `; of` een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. op vluchten uitgevoerd met een onbemand luchtvaartuig en op vluchten uitgevoerd met een RPA.

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

## **ARTIKEL III**

Dit besluit wordt aangehaald als: Wijzigingsbesluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen deel

#### *Inleiding*

Het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee (hierna: het besluit) bevat regels met betrekking tot de uitoefening van burgerluchtverkeer boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee. Deze regels omvatten, onder andere, een minimumvlieghoogte van 450 meter (1500 voet). Onbemande luchtvaartuigen en op afstand bestuurde luchtvaartuigen (RPA's), mits niet ingezet voor militaire doeleinden, kwalificeren ook als burgerluchtverkeer. Vandaar dat de minimumvlieghoogte ook van toepassing is op de onbemande luchtvaart en op RPA's, terwijl de inzet van deze luchtvaartuigen onder de minimumvlieghoogte steeds belangrijker wordt voor de uitoefening van bepaalde maatschappelijke taken, zoals bijvoorbeeld hulpverlenings- en reddingsacties. Daarom wordt met dit wijzigingsbesluit bepaald dat de minimumvlieghoogte niet geldt voor onbemande luchtvaartuigen en RPA's.

#### *Hoofdlijnen*

Artikel 2 van het besluit bepaalt dat de uitoefening van burgerluchtverkeer met gemotoriseerde luchtvaartuigen boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee tot een hoogte van 450 meter (1500 voet) boven de grond of het water is verboden. Dit verbod is van toepassing op al het burgerluchtverkeer, zo ook onbemande luchtvaartuigen en RPA's. De term 'RPA's' wordt gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen die op basis van artikel 2, derde lid, van verordening 2018/1139<sup>1</sup> (hierna: de basisverordening) buiten het toepassingsbereik van de basisverordening vallen. Het gaat hierbij om luchtvaartuigen "terwijl ze worden ingezet voor militaire, douane-, politie-, opsporings-, en reddings-, brandbestrijdings-, grenscontrole-, of soortgelijke activiteiten of diensten onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van een lidstaat, die in het algemeen belang worden verricht door of uit naam van een orgaan waaraan overheidsbevoegdheden zijn verleend." Deze luchtvaartuigen vallen hiermee ook niet onder het toepassingsbereik van uitvoeringsverordening 2019/947<sup>2</sup> (hierna: de uitvoeringsverordening), tenzij deel VII van hoofdstuk II van de basisverordening toegepast wordt.<sup>3</sup> De minimum vlieghoogte uit artikel 2 van het besluit is niet van toepassing op militaire (onbemande) luchtvaartuigen en RPA's, omdat deze luchtvaartuigen niet gezien worden als burgerluchtverkeer.

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212).

<sup>2</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).

<sup>3</sup> Op grond van artikel 2, zesde lid, van de basisverordening wordt deel VII van hoofdstuk III toegepast op opsporings- en reddingsactiviteiten, grenscontroleactiviteiten, kustbewakingsactiviteiten en surveillance en inspectie activiteiten met uitzondering van de activiteiten van Rijkswaterstaat en de NVWA. Op deze luchtvaartuigen is de uitvoeringsverordening wel van toepassing. Zie: Bekendmaking van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van nr. IENW/BSK-2022/47080, met betrekking tot de toepassing van deel VII van hoofdstuk III van Verordening (EU) 2018/1139 voor onbemande luchtvaartuigsystemen terwijl ze worden ingezet voor activiteiten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EU) 2018/1139.

In artikel 4, tweede lid, van het besluit is een expliciete uitzonderingsgrond opgenomen voor een vijftal categorieën vluchten waarvoor op grond van artikel 3 of 19 van het Besluit luchtverkeer 2014 een vrijstelling of ontheffing is verleend ten behoeve van hulpverlening en reddingsacties, toezicht en opsporing door daartoe bevoegde instanties, controle op de staat van hoogspanningsleidingen en pijpleidingen, metingen in het belang van volksgezondheid, beheer of wetenschap en incidentele foto- en filmopname in het belang van nieuwsvoorziening of voorlichting. Vluchten met onbemande luchtvaartuigen en RPA's zijn in algemene zin vrijgesteld van de minimum vlieghoogte in artikel 3 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen en in artikel 14, derde lid, van de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen. Deze algemene vrijstelling voldoet echter niet aan de genoemde specifieke uitzonderingsgronden van artikel 4, tweede lid, van het besluit. Gelet op het voorgaande is het dus momenteel niet toegestaan om vluchten met onbemande luchtvaartuigen en RPA's uit te voeren boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee tot de in artikel 2 van het besluit genoemde hoogte of hiervoor een vrijstelling of ontheffing af te geven.

Er kunnen echter wel degelijk ook nuttige en verstoring-verminderende toepassingen van onbemande luchtvaartuigen en RPA's in dit gebied tot de in artikel 2 van het besluit genoemde hoogten plaats vinden, zoals de monitoring van flora/fauna alsmede de inzet van onbemande luchtvaartuigen of RPA's bij hulpverlening en reddingsacties. Ook kunnen deze luchtvaartuigen worden ingezet om ongewenste verstoringen in het gebied tegen te gaan en kunnen deze worden ingezet in het uitoefenen van het recht op persvrijheid. Vandaar dat het besluit aangepast wordt om een beperkte toepassing van onbemande luchtvaartuigen en RPA's ook beneden de in artikel 2 van het besluit genoemde hoogten toe te staan.

Voor onbemande luchtvaartuigen wordt in de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen een geografische zone afgebakend op basis van milieuaspecten met als omvang het milieubeschermingsgebied Waddenzee, zoals bedoeld in artikel 15 van de uitvoeringsverordening. In deze zone is de uitoefening van vluchten met onbemande luchtvaartuigen verboden tot een hoogte van 450 meter, met uitzondering van vluchten ten behoeve van limitatief opgesomde maatschappelijke toepassingen: hulpverlening en reddingsacties, toezicht en opsporing door daartoe bevoegde instanties, controle op de staat van hoogspanningsleidingen en pijpleidingen, metingen in het belang van volksgezondheid, beheer of wetenschap of incidentele foto- en filmopnamen in het belang van nieuwsvoorziening of voorlichting. Deze uitzonderingen komen overeen met de vrijstellings- en ontheffingsgronden voor bemand luchtverkeer. Er is voor gekozen om deze beperking niet op te nemen in het besluit maar in een geografische zone in de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen. Dit komt de kenbaarheid van de beperking ten goede, omdat de beperking hierdoor opgenomen wordt in de gestandaardiseerde 'geobewustzijn' functies voor onbemande luchtvaartuigen. Dit verkleint de kans dat een onbemand luchtvaartuig die niet aan de voorwaarden voldoet onbewust het gebied binnenvliegt. Voorts biedt geografische zonering meer flexibiliteit om de toegestane maatschappelijke toepassingen van onbemande luchtvaartuigen nader te verruimen of te beperken indien dit wenselijk is voor de instandhouding van het milieubeschermingsgebied Waddenzee.

Voor RPA's wordt er geen nieuwe beperking opgelegd voor vluchten tot een hoogte van 450 meter. Dit is geoorloofd omdat de inzet van RPA's vanuit de maatschappelijke aard van de activiteiten overeenkomt met de hierboven genoemde opgesomde maatschappelijke toepassingen. Het betreft immers vluchten die uitgevoerd worden voor

douane-, politie-, brandbestrijdings- en kustbewakingsactiviteiten die in het algemeen belang worden verricht.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat vluchttuitvoeringen met onbemande luchtvaartuigen en RPA's moeten voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in het N2000 beheerplan en de toepasselijke provinciale omgevingsverordeningen. Dit kan, afhankelijk van de specifieke situatie, betekenen dat er een vergunning nodig is voor de vluchttuitvoering.

#### *Uitvoering en handhaving*

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de politie zijn belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van het besluit, als gewijzigd door het wijzigingsbesluit. Het onderhavige voorstel is voor een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) aan de ILT voorgelegd. (PM resultaten HUF ILT) In overleg met het team luchtvaarttoezicht van de afdeling luchtvaart van de politie is besloten om af te zien van een HUF-toets omdat deze wijziging geen grote impact heeft op de handhavingspraktijk van de politie.

#### *(Internet)consultatie en regeldruk*

Tijdens de ontwerpfasen zijn, via de Beheerautoriteit Waddenzee, het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de provincies Noord-Holland, Friesland, en Groningen geconsulteerd. In deze fase is ook DroneHub Noord-Nederland geconsulteerd.

Een ontwerp van het onderhavige besluit is gezamenlijk met de wijziging van de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen in de periode van (PM) tot en met (PM) opengesteld voor openbare internetconsultatie. Doel van deze consultatie was burgers en bedrijven te informeren over de in voorbereiding zijnde regelgeving en hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het ontwerp. Er zijn (PM) zienswijzen ingediend. (PM)

#### **PM Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR)**

#### *Vaste verandermomenten, invoeringstermijn en inwerkingtreding*

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierbij wordt naar verwachting afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn op grond van aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit is gerechtvaardigd omdat deze wijziging een aantal toepassingen met onbemande luchtvaartuigen en RPA's mogelijk maakt met een groot maatschappelijk belang, zoals bijvoorbeeld de inzet bij reddingsacties of hulpverlening met bijvoorbeeld spoedleveringen van medicatie naar de Waddeneilanden. Een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding voorkomt derhalve aanmerkelijke ongewenste publieke nadelen.

#### **Artikelsgewijs deel**

#### *Artikel I, onderdeel A*

Aan artikel 1 worden de begripsbepalingen 'onbemand luchtvaartuig' en 'RPA' toegevoegd. Hierbij wordt aangesloten bij de definities zoals gehanteerd in de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen en de Regeling onbemande luchtvaartuigen. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om artikel 1 in overeenstemming te brengen met de voorkeurswijze van opsommen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving, te weten in

alfabetische volgorde en zonder opsommingstekens. Op deze manier is het in de toekomst mogelijk om begrippen toe te voegen zonder dat daardoor verlettering van de opsommingstekens nodig is.

*Artikel I, onderdeel B*

In artikel 4, eerste lid, van het besluit zijn de categorieën vluchten opgenomen waarop de in artikel 2 opgenomen minimum vlieghoogte niet van toepassing is. Hieraan wordt een uitzondering voor onbemande luchtvaartuigen en RPA's toegevoegd. In de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen zal een zone worden opgenomen met als omvang het milieubeschermingsgebied Waddenzee. In deze zone zijn vluchten met onbemande luchtvaartuigen niet toegestaan behoudens enkele uitzonderingen.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,