

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Waddenzee zonerings onbemande luchtvaartuigen

Het hoofdlijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reageert in dit verslag inhoudelijk op alle binnengekomen reacties. De definitieve inwerkingtreding en eindreactie van het Ministerie is afhankelijk van het te volgen wettelijke traject. Voor een wet of AMvB duurt dit gemiddeld anderhalf jaar.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee en de Regeling zonerings onbemande luchtvaartuigen. Onbemande luchtvaartuigen (drones) mogen nu niet boven de Waddenzee vliegen. Terwijl dat in sommige gevallen wel wenselijk is. Met deze wijzigingen wordt het in beperkte gevallen mogelijk om met onbemande luchtvaartuigen in dit gebied te vliegen.

Voor wie is deze Algemene Maatregel van Bestuur belangrijk?

- Gebiedsbeheerders van het N2000 Waddenzee gebied; het wordt hiermee namelijk mogelijk om onbemande luchtvaartuigen in te zetten voor de eigen handhavings- en beheertaken. Ook kan er gekeken worden naar verzoeken tot uitzonderingen of vergunningen voor de beperkingen vanuit de Wet Natuurbescherming.
- (aspirant) onbemande luchtvaartuig gebruikers/exploitanten in het Waddenzee gebied; het wordt namelijk mogelijk om voor een beperkt aantal toepassingen onbemande luchtvaartuigen in te zetten boven de Waddenzee.
- Personen die zich in het N2000 Waddenzee gebied bevinden of aanwezig zijn op de Waddeneilanden: in het geval zij afhankelijk raken van hulpverlening of reddingsacties (inclusief noodleveringen).

Wat is het doel van deze Algemene Maatregel van Bestuur?

Op dit moment zijn vluchten boven de Waddenzee met onbemande luchtvaartuigen tot een hoogte van 450 meter niet toegestaan. Het doel van deze wijziging is om vluchten met onbemande luchtvaartuigen boven de Waddenzee in een beperkt aantal gevallen toe te staan.

Bij:

1. hulpverlening en reddingsacties met inbegrip van noodleveringen;
2. toezicht en opsporing door daartoe bevoegde instanties;
3. controle op de staat van hoogspanningsleidingen en pijpleidingen;
4. metingen in het belang van volksgezondheid, beheer of wetenschap;
5. incidentele foto- en filmopnamen in het belang van nieuwsvoorziening of voorlichting.

Reacties op hoofdlijnen

Indieners

Van 4 november 2024 tot en met 2 december 2024 kon worden gereageerd op deze Algemene Maatregel van Bestuur en de toelichting. Er zijn in totaal 20 reacties ingediend. 18 van deze reacties zijn openbaar.

Indieners zijn:

- Bedrijfsleven en branche: 12 reacties (ca 60% van de reacties);
- Maatschappelijke organisaties: 6 reacties (ca 30% van de reacties);
- Particulieren: 2 reacties (ca 10% van de reacties).

Algemeen beeld van de reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties. De reacties op de internetconsultatie geven aan dat het nut en de noodzaak voor deze wijziging door vrijwel iedereen wordt onderschreven. Hierbij worden de unieke mogelijkheden voor onbemande systemen benadrukt. Tegelijkertijd uitend indieners zorgen over mogelijke effecten op de fauna en rust, veiligheid met bemande luchtvaart, toezicht en handhaving en werkbare regels en procedure voor drones binnen het N2000 Waddenzeegebied. Het sentiment van de reacties is overwegend positief en constructief.

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende hoofdthema's:

- Positief effect op het drone ecosysteem;
- Veiligheid en balans in bemande en onbemande luchtvaart in het Waddengebied;
- Bescherming natuurgebied (N2000) Waddenzee;
- Toezicht en handhaving;
- Verschillen in specifieke aanduiding van het (fysieke) Waddengebied waarop de regeling van toepassing is;
- Verschil RPA en onbemand luchtvaartuig.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

We actualiseren de huidige regelgeving waarmee sommige dronevluchten boven de Waddenzee mogelijk worden. Tegelijkertijd moet de balans met natuur- en andere wetgeving behouden blijven. Deze aanpassing maakt het mogelijk om ook voor onbemande luchtvaart een afweging te maken tussen de verschillende belangen. Dit kan namelijk al bij sommige bemande luchtvaart toepassingen. De reacties onderschrijven de bredere behoefte aan bekendheid met de (on)mogelijkheden om dronevluchten in N2000 gebieden uit te voeren. Ook zijn er vragen en zorgen bij drone operators over de beperkte naleving en werkbaarheid van het databestand (kaart) met de geografische zones. Dit zijn valide punten die wij herkennen, maar niet enkel van

toepassing voor deze specifieke regelgeving (Waddenzee). We lossen deze problemen daarom landelijk op. Hiervoor hebben we bijvoorbeeld een handreiking gemaakt die een 'menukaart' bevat die beheerders van de N2000-gebieden kunnen gebruiken (zie ook thema 3). En zijn we binnen een Europese werkgroep actief om de effectiviteit en werkbaarheid van het databestand te verbeteren (zie ook thema 5).

Reacties per thema

Hieronder volgt de toelichting waarom iets is aangemerkt als hoofdthema. Vervolgens worden specifieke opmerkingen uitgelicht in subthema's, die voortkomen uit dit hoofdthema.

1. Hoofdthema 1: Positief effect op het drone ecosysteem

Er zijn verschillende reacties ontvangen die aangeven dat de mogelijkheden om onbemande systemen, zoals drones, in te zetten binnen het Waddengebied uniek zijn en niet onbenut mogen blijven. Drones kunnen helpen bij milieumonitoring, onderwaterinspecties, fauna-inventarisaties, fotografie en video, en zelfs transport van medicijnen en noodhulp. Bovendien kunnen drones nuttige taken uitvoeren zonder de natuur te verstoren en zijn ze qua overlast niet te vergelijken met bemand luchtverkeer. Dit vergroot de mogelijkheden voor universiteiten, bedrijven en andere organisaties om onderzoek en diensten in het gebied uit te voeren.

- Subthema 1: Toevoegen van extra uitzonderingsgevallen

Er zijn suggesties gedaan om de uitzonderingsgevallen in de regelgeving uit te breiden. Deze suggesties gingen over het toevoegen van inspecties van kritieke infrastructuur, logistieke vluchten voor onderhoud van windparken op zee, spoedleveringen per drone en inspecties van telecom antenne opstelpunten. Deze uitbreidingen kunnen helpen om de efficiëntie en veiligheid van onderhoud en inspecties te verbeteren. Ook maakt dit het gebruik van drones als een waardevolle aanvulling op bestaande methoden mogelijk. Over het algemeen pleiten indieners voor een bredere en flexibelere benadering van de uitzonderingsgevallen om zo de mogelijkheden van drones optimaal te benutten.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

We actualiseren de huidige regelgeving waarmee de mogelijkheden voor bemande en onbemande luchtvaart in dit gebied gelijk worden getrokken. De opgenomen uitzonderingsgronden zijn exact dezelfde als waar momenteel bemande luchtvaartuigen in dit gebied mogen vliegen. Wanneer uit wijzigingsverzoeken¹ blijkt dat er een brede behoefte is aan meer of andere uitzonderingsgronden, kan de regeling hier in de toekomst op aangepast worden. Dit moet dan op een verantwoorde manier worden uitgevoerd.

2. Hoofdthema 2: Veiligheid en balans in bemande en onbemande luchtvaart in het Waddengebied

¹ Zie hiervoor [Aanvraag wijziging zonering onbemande vluchten \(drones\) | Onbemande luchtvaart: drones | Luchtvaart in de toekomst](#)

Er zijn zorgen geuit over de veiligheid van het samenvoegen van bemande en onbemande luchtvaart in het Waddengebied, met name op hoogtes rond de 450 meter. Om veiligheidsrisico's te mitigeren, wordt gepleit voor tijdige informatie-uitwisseling tussen piloten van bemande en onbemande luchtvaartuigen, mogelijk door middel van elektronische detectie of eConspicuity. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om het Milieubeschermingsgebied Waddenzee tot een hoogte van 150 meter aan te wijzen als atypisch luchtruim om BVLOS-vluchten (vluchten buiten het zichtveld van de piloot) te vereenvoudigen. Daarnaast wordt benadrukt dat bestaande voorrangregels, waarbij onbemand verkeer voorrang geeft aan bemand verkeer, in stand moeten blijven. Ook wordt benoemd dat de voorgestelde regels moeten geen beperkingen opleggen aan cruciale operaties, zoals die van ambulancehelikopters.

- Subthema 1: Beperking vluchthoogte voor onbemande luchtvaart

Er wordt voorgesteld om de maximale vlieghoogte voor onbemande vluchten te beperken tot 1300 voet, om zo een buffer van 200 voet te creëren met General Aviation vliegverkeer. Bovendien wordt gesuggereerd dat de corridors van en naar Texel en Ameland, waar veel VFR-verkeer (visueel vliegverkeer) plaatsvindt, vrijgehouden moeten worden van onbemand verkeer om veiligheidsrisico's te verminderen.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

Deze wijzigingen veranderen niets aan de veiligheidsaspecten van bemande en onbemande luchtvaart. Hiervoor blijven precies dezelfde procedures en werkwijzen gelden als in ieder ander gebied in Nederland. Ook valt het Milieubeschermingsgebied Waddenzee tot een hoogte van 150 meter niet onder de momenteel in Nederland toegepaste definitie van "a-typisch" luchtruim.

3. Hoofdtthema 3: Bescherming natuurgebied (N2000) Waddenzee

Er zijn bezorgdheid en voorstellen geuit over de mogelijke impact van dronevluchten op de fauna en rust in het Waddengebied. Voorgesteld wordt om niet voor het gehele gebied een algemene toestemming te geven voor dronevluchten. Om verstoring van fauna tot een minimum te beperken is het volgens de indieners beter om specifieke ontheffingen te verlenen voor noodzakelijke professionele dronevluchten. Dit onder voorwaarde dat de drone operator kan aantonen dat hij in staat is om verstoring te minimaliseren. Bovendien wordt gesuggereerd om terreinbeheerders, zoals Rijkswaterstaat en defensie, expliciet op te nemen in de Natura 2000-beheerplannen voor de Waddenzee, en om ontheffingen spaarzaam en afgewogen te verlenen. Ook wordt gewaarschuwd dat ook "nuttige" vluchten of vluchten onder de 450 meter met een maatschappelijk oogmerk een negatief effect kunnen hebben op de natuur en de rust in het gebied.

- Subthema 1: Werkbare regels en procedure voor drones binnen het Wadden - N2000 gebied

Indieners pleiten voor een duidelijk en efficiënt proces voor het goedkeuren van dronevluchten in Natura 2000-gebieden, met één centraal contactpunt voor vergunningen, toestemmingen en afwijzingen. Bovendien vragen zij IenW om een helder kader te scheppen voor het gebruik van drones in het belang van de volksgezondheid en voor incidentele foto- en filmopnames. Indieners pleiten er ook voor om in Natura 2000-beheerplannen expliciet op te nemen dat professionele dronevluchten onder bepaalde voorwaarden, zoals een minimale vlieghoogte van 60 meter, zijn uitgesloten van de vergunningsplicht. Dit maakt volgens de indieners professionele dronevluchten zonder de natuur te verstoren mogelijk. Zij zien dit als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle wetswijziging.

- Subthema 2: Minimale vluchthoogte voor onbemande luchtvaart

Er wordt gesuggereerd om een minimale vlieghoogte voor te schrijven om onnodige verstoring van vogels en zeehonden uit te sluiten. Volgens bestaande richtlijnen is significante verstoring uitgesloten bij professionele dronevluchten boven 50 meter (of 60 meter in broedseizoen). Een dergelijke minimale vlieghoogte kan volgens de indieners een werkbare oplossing zijn om verstoring te minimaliseren. Dit geldt vooral voor Natura 2000-gebieden, zoals het Waddengebied.

- Subthema 3: Minimaliseren uitzonderingsgevallen en/of ontheffingen door extra eisen

Indieners pleiten voor een strikte benadering van dronevluchten in het Waddengebied, met een focus op milieubescherming en minimale verstoring. Dit kan worden bereikt door het volledige gebied te verklaren tot een specifiek gebied, waarin dronevluchten alleen onder strikte voorwaarden zijn toegestaan. Bij strikte voorwaarden denken zij aan noodgevallen of voor acuut noodzakelijke hulpverlening en reddingsacties. Zij stellen voor om duidelijke toetsingskaders op te stellen voor toegestane vlieghoogte, criteria voor "spoed", "noodgeval" en "zoekactie", en om elke aanvraag voor een ontheffing strikt te beoordelen. Bovendien wordt gesuggereerd om de inzet van drones te beperken tot situaties waarin het echt nodig is en waarin alternatieve methoden meer verstorend zijn.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

Ook de drone vluchten die met deze wijzigingen mogelijk worden moeten met natuur- en andere wetgeving in balans blijven. Deze actualisatie zorgt dat die afweging ook voor onbemande luchtvaart gemaakt kan gaan worden. Op dit moment is dat niet mogelijk. De wijze waarop die afweging vervolgens gemaakt wordt is dezelfde als die nu voor bemande luchtvaart gemaakt wordt én zoals die nu voor onbemande luchtvaart in ieder ander N2000 natuurgebied gemaakt wordt. Dit is uiteraard afhankelijk van:

- a) het type luchtvaartuig;

- b) de precieze locatie en route van de vlucht (bijvoorbeeld al dan niet nabij broedplaatsen van dieren);
- c) de frequentie van de vlucht(en);
- d) de mate waarin de vlucht gepland kan worden.

Met deze wijziging wordt de werkwijze hiervoor juist gelijk getrokken met de huidige praktijk voor onbemande luchtvaart in N2000 natuurgebieden en/of provinciale verordeninggebieden. Dit neemt niet weg dat ook die werkwijze helderder kan. De regelgeving om met drones in Natura 2000-gebieden te vliegen is niet overal hetzelfde. Daarom hebben we een handreiking gemaakt die een 'menukaart' bevat met vier standaard teksten. Beheerders van de N2000-gebieden kunnen die gebruiken. Hiermee streven we naar een meer uniforme (gelijke) aanpak van dronevluchten binnen N2000-gebieden.

4. Hoofdstuk 4: Toezicht en handhaving

Indieners stellen dat het huidige totaalverbod op dronevluchten boven de Waddenzee amper handhaafbaar is. Er is momenteel nauwelijks toezicht en handhaving, waardoor drones naar believen worden gebruikt zonder veel risico op betrapping. Een wetswijziging zien zij daarom als meer dan welkom, omdat deze hopelijk gaat leiden tot verbeterde handhaving en toezicht op het gebruik van drones in het gebied.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

Een onderdeel van deze wijziging is dat het gebied ook wordt opgenomen in het databestand dat de geografische zone zichtbaar maakt op het besturingssysteem van de drone. Hiermee is het inderdaad de verwachting dat de exacte ligging van het gebied (zie ook het volgende hoofdstuk) en de geldende beperkingen beter bekend worden. De handhaving en toezicht hierop is een landelijk vraagstuk. Dit vraagstuk gaat vooral over waarvoor en op welke plekken de beschikbare handhaving capaciteit wordt ingezet. Hierover zijn we met de desbetreffende partijen in gesprek.

5. Hoofdstuk 5: Verschillen in specifieke aanduiding van het (fysieke) Waddengebied waarop de regeling van toepassing is

Er zijn vragen en onduidelijkheden over de begrenzingen en definities van de verschillende gebieden in de regeling, waaronder het Milieubeschermingsgebied Waddenzee en de Noordzeekustzone. Indieners vragen om duidelijkheid over de precieze begrenzingen van deze gebieden. Ook wordt om duidelijkheid gevraagd waarom bepaalde beperkingen niet worden weergegeven op door de Rijksoverheid aanbevolen kaarten, zoals godrone.nl en aeret.kaartviewer.nl. Bovendien wordt gesuggereerd dat alleen het beschikbaar maken van de Waddenzee Wetlands Area niet voldoende is om dronevluchten in het Natura2000-gebied mogelijk te maken.

- Subthema 1: Inlezen Wadden gebied in ED-269 bestand en informatievoorziening dronepiloten

Er zijn kritische geluiden over de informatievoorziening en de praktische uitvoerbaarheid van de verplichting tot het gebruik van ED-269, een techniek die moet helpen bij de veiligheid van drones. Deze techniek functioneert volgens indieners niet goed. Zij stellen ook dat gebruikers van bepaalde klassen drones (C0-klasse) deze bestanden niet eens hoeven in te laden in hun drone. Dit roept twijfels op over de effectiviteit en haalbaarheid van deze verplichting.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

De begrenzingen van het Milieubeschermingsgebied Waddenzee is opgenomen in het databestand dat de geografische zone zichtbaar maakt op het besturingssysteem van de drone (zie ook het vorige hoofdthema). Dit moet worden gedaan via een Europese standaard. Op dit moment wordt aan de implementatie van de opvolger van deze standaard gewerkt. Ook zijn we binnen een Europese werkgroep actief om de effectiviteit van deze verplichting te verbeteren. We onderkennen ook dat de informatievoorziening via kaarten en de duiding daarbij beter kan. Dit is een onderwerp waar we zowel landelijk als Europees aan werken.

6. Hoofdthema 6: Verschil RPA/onbemand luchtvaartuig

Indieners pleiten ervoor om Remotely Piloted Aircraft (RPA's) ook onder de regeling te laten vallen. Hierdoor worden RPA's niet automatisch vrijgesteld van beperkingen op lage hoogte. Dit zou ervoor zorgen dat RPA's, net als andere drones, wanneer mogelijk boven de 450 meter vliegen. Dit om de bescherming van natuur en rust in de Waddenzee te waarborgen. Het wordt als onwenselijk gezien dat RPA's zonder beperkingen op lage hoogte over de Waddenzee mogen vliegen. Daarom stellen zij voor om RPA's onder artikel 6a van de regeling te laten vallen.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

De term 'RPA's' wordt gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen die buiten de verordening 2018/1139 vallen. Het gaat hierbij om luchtvaartuigen die: "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". Er wordt hiervoor geen verdere beperking opgelegd in de regeling zonering. Dit is geoorloofd omdat de inzet van RPA's vanuit de maatschappelijke aard van de activiteiten overeenkomt met de in deze wijziging opgenomen uitzonderingsgronden. Ook de vluchten met RPA's moeten voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in het N2000 beheerplan en de toepasselijke provinciale omgevingsverordeningen.

Overige reacties

Een aantal reacties valt onder de categorie 'overig'. Deze reacties zijn lastig onder te brengen in een hoofdthema. Wel is het belangrijk dat deze signalen worden benoemd. Het gaat hierbij om de reacties die gaan over:

- Participatieproces;
- Inwerkingtreding.

Er wordt gesteld dat de internetconsultatie over de regelgeving niet goed toegankelijk is voor een brede groep mensen, omdat de beschikbare informatie globaal en moeilijk te begrijpen is. Pas na uitgebreid onderzoek en vergelijking met bestaande regelgeving wordt duidelijk wat de bedoeling is, waardoor volgens een respondent waarschijnlijk slechts weinig geïnteresseerden hun mening hebben kunnen geven. Er wordt gevraagd om in de toekomst meer toegankelijke informatie beschikbaar te stellen voor internetconsultaties. Er wordt gesuggereerd dat niet alle toepassingen met een groot maatschappelijk belang ook verstoring verminderen, en dat het gerechtvaardigd is om hier een onderscheid te maken bij het maken van uitzonderingen op de vaste verandermomenten en de minimum invoeringstermijn van de regelgeving.

Voorlopige reactie van het Ministerie:

Het ministerie maakt gebruik van internetconsultaties bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving om zo veel mogelijk input op te halen bij de groepen en personen die met deze regelgeving te maken krijgen. De internetconsultatie staat open voor iedereen om te reageren, en het ministerie heeft dit ook deze internetconsultatie zo veel mogelijk actief gedeeld met betrokken partijen en personen.

We erkennen dat de regelgeving voor zowel onbemande als bemande luchtvaart op onderdelen complex is; zeker in combinatie met regelgeving voor N2000 gebieden. Dit komt doordat verschillende wet- en regelgeving van toepassing is en een ieder daarvan een eigen invloed heeft op verschillende delen van het huidige voorstel. De essentie ligt in het huidige voorstel op het óók voor onbemande luchtvaart mogelijk maken van een afweging voor het toestaan van bepaalde dronevluchten in dit gebied. Bij het opstellen van het voorstel en de tekst van de internetconsultatie hebben wij een zorgvuldige afweging gemaakt tussen het geven van (complexe) informatie en het begrijpelijk houden hiervan. We nemen dit signaal mee en willen de vergelijking met bestaande wet- en regelgeving explicieter maken en duidelijker toelichten in het vervolg.

Er wordt naar verwachting afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Dit is gerechtvaardigd omdat deze wijziging een aantal toepassingen met onbemande luchtvaartuigen en RPA's mogelijk maakt met een groot maatschappelijk belang. Bijvoorbeeld de inzet bij reddingsacties of hulpverlening met bijvoorbeeld spoedleveringen van medicatie naar de Waddeneilanden. Een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding voorkomt zo aanmerkelijke ongewenste publieke nadelen. Een getrapte inwerkingtreding, zoals in de reactie wordt gesuggereerd, is niet wenselijk. Enerzijds omdat alle opgenomen toepassingen een maatschappelijk belang kunnen dienen en niet op voorhand te stellen is welke daarvan geen verminderde verstoring opleveren. En anderzijds omdat een getrapte inwerkingtreding een verwachte toename in de regeldruk op kan leveren, terwijl dit geen verschil maakt in de wijze waarop de natuurbelangen worden afgewogen.

Vervolgproces

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn geanalyseerd, samengevat en voorzien van een voorlopige reactie in dit verslag. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt nu aan het verwerken van deze reacties. Het ministerie vult, als deze verwerking is afgerond, het verslag aan met een overzicht van alle wijzigingen.

Het is de verwachting dat meerdere van bovenstaande punten leiden tot een aanpassing van de toelichtingen op het besluit en de regeling. Gelijktijdig met de internetconsultatie heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk een toetsing hierop uitgevoerd waar een aantal adviespunten uit zijn gekomen. Ook wordt momenteel een handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid toets uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport. De resultaten daarvan worden gezamenlijk verwerkt. Wanneer dat is afgerond wordt vermoedelijk om een aanvullende zienswijze van het Adviescollege Toetsing Regeldruk gevraagd. Afhankelijk daarvan kan het voorstel worden voorgelegd aan de ministerraad en Raad van State. Een concrete tijdsindicatie van de inwerkingtreding van deze wetgeving is daarmee op dit moment nog niet te geven.