

Kenmerk	W17.26.00054/IV
Datum aanhangig	27 februari 2026
Datum vastgesteld	8 april 2026
Datum advies	8 april 2026
Datum publicatie	13 april 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2026, no.2026000510, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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 2026), met nota van toelichting.

Het wijzigingsbesluit beoogt de minimum vlieghoogte van 450 meter in het Waddenzeegebied niet van toepassing te laten verklaren op onbemande luchtvaartuigen en op afstand bestuurde luchtvaartuigen, oftewel Remotely Piloted Aircrafts (RPA's) wanneer zij worden ingezet voor maatschappelijke doeleinden. De inzet van deze luchtvaartuigen wordt steeds belangrijker voor de uitoefening van bepaalde maatschappelijke taken, zoals hulpverlenings- en reddingsacties. Daarom is het wenselijk dat de minimum vlieghoogte niet geldt wanneer deze twee soorten luchtvaartuigen worden ingezet ten behoeve van maatschappelijke doeleinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de maatschappelijke doeleinden van onbemande luchtvaartuigen en RPA's waarop de uitzondering van de minimum vlieghoogte in het Waddenzeegebied van toepassing is, op te nemen in het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee.

1. Juridisch kader

De uitzondering op de minimum vlieghoogte van 450 meter in het Waddenzeegebied geldt enkel voor vluchten van onbemande luchtvaartuigen en RPA's die worden ingezet ten behoeve van maatschappelijke doeleinden. De maatschappelijke doeleinden waarvoor onbemande luchtvaartuigen kunnen worden ingezet, worden gedefinieerd in de Wijzigingsregeling zonering onbemande luchtvaartuigen (hierna: de Wijzigingsregeling). Deze categorieën komen overeen met de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel 4,

tweede lid, van het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee (hierna: het Besluit). Volgens de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit wordt de term 'RPA's' gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen die op basis van artikel 2, derde lid, van verordening 2018/1139 (zie noot 1) (hierna: de basisverordening) buiten het toepassingsbereik van deze verordening vallen. In dit artikel wordt gesteld dat de basisverordening niet van toepassing is op luchtvaartuigen "terwijl ze worden ingezet voor militaire, douane-, politie-, opsporings- en reddings-, brandbestrijdings-, grenscontrole-, kustbewakings- of soortgelijke activiteiten of diensten (...)". In de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen waarin RPA's worden gedefinieerd, is opgenomen dat het toepassingsbereik van de regeling ziet op de activiteiten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de basisverordening. (zie noot 2)

2. Afbakening maatschappelijk doeleinden in het besluit

De basisverordening spreekt over luchtvaartuigen die kunnen worden ingezet ten behoeve van militaire, douane-, politie-, opsporings- en reddings-, brandbestrijdings-, grenscontrole-, kustbewakings- of soortgelijke activiteiten. De Afdeling merkt op dat deze afbakening niet eenduidig volgt uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit noch uit de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen.

De toelichting bij het wijzigingsbesluit stelt dat RPA's kunnen worden ingezet om ongewenste verstoringen in het gebied tegen te gaan en om het recht op persvrijheid uit te oefenen. (zie noot 3) Deze maatschappelijke doeleinden zijn niet in lijn met de basisverordening. Ook worden de maatschappelijke doeleinden voor RPA's niet gedefinieerd in het onderhavige besluit.

Gelet op de maatschappelijke doeleinden die zijn opgenomen in artikel 4, tweede lid, van het Besluit, is het wenselijk om in het Besluit ook voor onbemande luchtvaartuigen en RPA's duidelijk af te bakenen voor welke maatschappelijke doeleinden de uitzondering van de minimum vlieghoogte in het Waddenzeegebied van toepassing is. Deze afbakening moet plaatsvinden op het niveau van het besluit, aangezien een ministeriële regeling bedoeld is voor voorschriften van administratieve aard. (zie noot 4) Bovendien komt het de kenbaarheid ten goede als de afbakening van de maatschappelijke doeleinden van zowel het tweede, als het eerste lid, in het besluit wordt geregeld.

De Afdeling adviseert om de maatschappelijke doeleinden van onbemande luchtvaartuigen en RPA's waarop de uitzondering van de minimum vlieghoogte in het Waddenzeegebied van toepassing is, op te nemen in het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het wijzigingsbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) 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).

(2) Artikel 1b van de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen.

(3) Nota van toelichting, paragraaf 2 'Hoofdpijnen'.

(4) Zie ook aanwijzing 2.24 'Toelaatbaarheid delegatie aan minister' van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daaruit volgt dat doordelegatie dient te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.