



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 3 juni 2025, nr. IENW/BSK-2025/123037, tot wijziging van de Regeling boorduitrusting in verband met een gewijzigde surveillancedekking op de Noordzee, en van de Vrijstellingsregeling Besluit luchtverkeer 2014 in verband met het vrijstellen van politievluchten en kustwachtvluchten van de verplichting tot het voeren van een geactiveerde Mode S-transponder tijdens de uitvoering van toezicht en opsporing [KetenID: 26803]

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 3, 23, eerste lid, en 24, van het Besluit luchtverkeer 2014;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling boorduitrusting wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 worden in de alfabetische volgorde van begripsbepalingen twee begripsbepalingen ingevoegd, luidende:

ADS-B:

een middel waarmee luchtvaartuigen, voertuigen op luchtvaartterreinen en andere objecten automatisch gegevens kunnen versturen of ontvangen, zoals identificatie-, positie- en aanvullende gegevens, voor zover van toepassing, in zendmodus via een datalink (Automatic dependent surveillance-broadcast);

ADS-B Out:

de apparatuur waarmee ADS-B-surveillancegegevens worden verzonden aan een luchtvaartuig;

B

Na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10a

1. Onverminderd de artikelen 9 en 10, is een ADS-B-Out-systeem aanwezig en in werking gesteld tijdens de uitvoering van een vlucht in de NSA Amsterdam.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in het luchtruim onder de Schiphol TMA 1, voor zover dit gebied zich bevindt in de strook met een breedte van 1,5 nautische mijlen gemeten vanaf 1 nautische mijl vanaf de kustlijn westwaarts.

ARTIKEL II

De Vrijstellingsregeling Besluit luchtverkeer 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.2. wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het eerste lid, onderdeel a, is niet van toepassing op vluchten als bedoeld in artikel 2.7.

B

Aan hoofdstuk 2 wordt een artikel toegevoegd, luidende:



Artikel 2.7. Transponder

Het uitvoeren van een politievlucht of kustwachtvlucht zonder geactiveerde Mode S SSR-transponder als bedoeld in paragraaf SERA.6005 van verordening (EU) nr. 923/2012 is toegestaan gedurende de periode waarin dit noodzakelijk is voor het doel van de vlucht, indien wordt voldaan aan de volgende voorschriften:

- a. de noodzaak van het uitvoeren van de vlucht blijkt uit een dienstopdracht;
- b. de vlucht is vooraf afgestemd met de betrokken luchtverkeersdienst of -diensten, die voorwaarden kan of kunnen stellen ten aanzien van te volgen procedures;
- c. in het vliegplan is melding gedaan van het voornemen tijdens de vlucht, of een deel daarvan, de SSR-transponder uit te zetten;
- d. de vlucht wordt uitgevoerd in overeenstemming met de eisen inzake vliegzicht in paragraaf SERA.5001 en paragraaf SERA.5005 van verordening (EU) nr. 923/2012;
- e. voor het uitvoeren van de vlucht is een tweezijdige radioverbinding tot stand gebracht met de betrokken luchtverkeersdienst en wordt voortdurend op de aangewezen radiofrequentie geluisterd;
- f. de luchtverkeersdienst kan te allen tijde de gezagvoerder opdragen de SSR-transponder te activeren, indien een veilige uitvoering van de vlucht dat vereist.

ARTIKEL III

1. Artikel I treedt in werking met ingang 1 januari 2026.
2. Artikel II treedt in werking met ingang van 1 juli 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*



TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Deze regeling strekt tot wijziging van:

- de Regeling boorduitrusting in verband met een gewijzigde surveillancedekking op de Noordzee; en
- de Vrijstellingsregeling Besluit luchtverkeer 2014 in verband met het in bepaalde situaties vrijstellen van politievvluchten en kustwachtvluchten van de verplichting tot het voeren van een geactiveerde transponder.

Wijziging Regeling boorduitrusting

Met de onderhavige regeling wordt de Regeling boorduitrusting gewijzigd. De aanleiding hiervoor is de afname van het aantal sensoren op de Noordzee om luchtvaartuigen te kunnen lokaliseren. Op olie- en gasplatforms in de Noordzee zijn zogeheten Wide Area Multilateratie (WAM) sensoren geïnstalleerd. Als gevolg van de ontmanteling van een aantal olie- en gasplatforms zijn de op deze platformen geïnstalleerde WAM-sensoren niet langer beschikbaar. WAM-sensoren worden in de North Sea Area (NSA) Amsterdam door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) gebruikt als alternatief voor een radar om een vliegtuig te lokaliseren. De reductie in het aantal beschikbare WAM-sensoren leidt tot een ongewenste verminderde surveillancedekking op de Noordzee.

Via het ADS-B-systeem wordt de GNSS¹-positie van luchtvaartuigen doorgegeven. Gebruik van ADS-B als surveillancebron vraagt alleen ADS-B-ontvangers, met tot gevolg dat de afstand tussen de ontvangers groter kan zijn dan bij het gebruik van WAM. Door de plaatsing van ADS-B-ontvangers in de NSA Amsterdam wordt de verminderde surveillancedekking op de Noordzee, ontstaan door de reductie in WAM-sensoren, naar een adequaat niveau van surveillancedekking gebracht. Daarmee wordt de taakuitvoering van LVNL in de NSA Amsterdam geborgd, die essentieel is voor de vluchtveiligheid van het vliegverkeer in dat gebied.

Wijziging Vrijstellingsregeling Besluit luchtverkeer 2014

Bij de uitvoering van toezicht en opsporing door de Kustwacht en de politie zijn er omstandigheden waaronder het wenselijk of noodzakelijk is dat het luchtvaartuig niet door middel van een transponder zichtbaar is voor derden. In paragraaf SERA.6005 van uitvoeringsverordening (EU) 923/2012² (hierna: verordening) is echter de verplichting tot het voeren van een SSR-transponder opgenomen. Op grond van diezelfde verordening mogen lidstaten vrijstelling verlenen van de bepalingen van de verordening voor activiteiten van openbaar belang, zoals de Kustwacht en de politie (artikel 4). Door technologische ontwikkelingen is het tegenwoordig voor iedere burger mogelijk het luchtverkeer te volgen op pc, tablet of smartphone. Ook is het mogelijk tegen relatief lage kosten een ADS-B-ontvanger te kopen. Kwaadwillenden zouden daarmee politie- en douanevluchten kunnen detecteren en hun activiteiten daarop kunnen afstemmen.

Ook luchtvaartuigen die overheidstaken vervullen voor de Kustwacht en de politie hebben een transponder aan boord, teneinde de luchtverkeersleiding van informatie te voorzien over het verloop van de vluchten. In de meeste omstandigheden is het geen probleem dat ook anderen de vluchtuitvoering kunnen volgen. Bij bepaalde handhavings- en opsporingstaken is het echter wenselijk te voorkomen dat partijen die betrokken zijn bij mogelijk strafbare handelingen op de hoogte zijn van het precieze verloop van de vluchten. Door de transponder uit te zetten bij vluchten met een dergelijke taak, wordt voorkomen dat derden op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van het vluchtverloop. Om dit mogelijk te maken wordt nu de Vrijstellingsregeling Besluit luchtverkeer 2014 gewijzigd. Voor de veiligheid van het luchtverkeer in het algemeen, en de vluchten zonder transponder in het bijzonder, is het van belang een alternatieve procedure tot stand te brengen om separatie met ander verkeer zeker te stellen.

Conform artikel 4, tweede lid, van de verordening wordt het Europees agentschap voor de veiligheid

¹ Global Navigation Satellite System: navigatie op basis van satelliet, zoals GPS.

² Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaarnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr. 1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010 (PbEU 2012, L 281).



van de luchtvaart (EASA) separaat geïnformeerd over deze vrijstelling. In de artikelsgewijze toelichting wordt dieper ingegaan op de voorwaarden waaronder het is toegestaan zonder actieve transponder te vliegen.

Internetconsultatie

Ten behoeve van deze wijziging heeft een internetconsultatie plaatsgevonden, waarvan de reactietermijn is gesloten op 23 oktober 2024. Er zijn vier reacties ontvangen. Uit deze reacties kwam voornamelijk naar voren dat de GA-sector³ van mening is dat zij onevenredig worden geraakt door de voorgenoemde maatregelen. Zo is naar voren gebracht dat het doel van de wijziging ook kan worden bereikt door de verplichting pas te laten gelden vanaf 3500ft. Het verplicht stellen van de ADS-B Out onder 3500ft is daarmee in hun ogen disproportioneel. Tevens is aangegeven dat slechts een klein deel van de GA (rond de 10% in Nederland) is uitgerust met de ADS-B Out. Als gevolg hiervan zal de sector hoge kosten moeten maken om aan de verplichting te kunnen voldoen, terwijl het nut voor deze verplichting volgens hen beperkt is. Dit zou tot gevolg hebben dat een groot gebied boven de Noordzee, voornamelijk voor VFR-vliegverkeer, ontoegankelijk zal zijn. Om een oversteek te kunnen maken naar het Verenigd Koninkrijk zou een onwenselijke grote afstand omgevlogen moeten worden. Verder wordt nog voorgesteld de ontwikkelingen bij EASA af te wachten, waarbij mogelijk op korte termijn juist een ADS-L verplicht zal worden gesteld.

Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is onderzocht in hoeverre de ADS-B-Out-verplichting in het gehele gebied van de NSA Amsterdam dient te gelden om voldoende surveillancedekking door LVNL te kunnen waarborgen. LVNL vereist redundante radardekking en deze dekking kan pas vanaf 3000ft en hoger verkregen worden. Echter, omdat een luchtvaartuig eerst moet klimmen naar 3000ft zou er in veel gevallen geklommen moeten worden in een gebied waar de verplichting wel geldt naar het bovenliggende luchtruim waar de verplichting niet geldt. Onderzoek laat zien dat jaarlijks ongeveer 75 vliegbewegingen vanuit de GA gemaakt worden tussen de NSA Amsterdam en het Verenigd Koninkrijk. Daar staat tegenover dat de verplichting nodig is ter borging van de veiligheid van alle operaties in de NSA Amsterdam. Dit betreft zo'n 25.000 bewegingen per jaar – veelal helikopterbewegingen van en naar olie- en gasplatforms, evenals de realisatie van windmolenparken. Het gebruik van ADS-L is technisch niet mogelijk om de zichtbaarheid in de NSA Amsterdam te realiseren, omdat die in een andere frequentieband zit. Naar verwachting gaat ADS-B een belangrijke(re) rol spelen in surveillance (nationaal en internationaal) en zullen de meeste transponders op nieuwe vliegtuigen hiervan voorzien zijn. Gesprekken met GA-vliegers leveren voorts het inzicht op dat kruisen veelal gebeurt op de smalste strook tussen het Verenigd Koninkrijk en het vaste land, ter hoogte van Calais/Duinkerken. Dit resulteert in de kortst mogelijke vlucht boven open zee en daarmee hogere veiligheid. Er is dus een veilige alternatieve route, waardoor de extra investering niet nodig is.

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de bepalingen op grond van de ministeriële regelingen die in de onderhavige regeling worden gewijzigd, is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De onderhavige wijzigingen zijn voor een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid-toets (HUF-toets) aan de ILT voorgelegd. De ILT heeft geconcludeerd dat de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Effecten op de administratieve lasten en nalevingskosten

Voor het uitvoeren van een IFR- of VFR-vlucht in de NSA Amsterdam was het op grond van artikel 9 en artikel 10 van de Regeling boorduitrusting al verplicht een SSR-transponder te gebruiken. Enkel voor een gering deel van de GA-sector zal sprake zijn van nalevingskosten nu zij een ADS-B-Out-systeem zullen moeten aanschaffen om een overtocht naar het Verenigd Koninkrijk te kunnen maken via de Amsterdam FIR. Een aanzienlijk deel van de GA-vluchten naar het Verenigd Koninkrijk vliegt via Frankrijk het Kanaal over. Op deze route geldt de ADS-B-verplichting niet en zullen er dus geen nalevingskosten zijn. De overige wijzigingen zijn louter operationeel en technisch van aard. De onderhavige regeling brengt daarom geen nieuwe administratieve lasten en geringe nalevingskosten met zich mee.

MKB-toets

Er is geen MKB-toets uitgevoerd voor deze regeling. De reden hiervoor is dat de onderhavige wijzigingen geen gevolgen hebben voor werkbaarheid en uitvoerbaarheid in de praktijk voor het MKB.

³ GA: General Aviation.



Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

De datum van inwerkingtreding voor Artikel I is gelegen op het vaste verandermoment (1 januari 2026). Er is niet voor gekozen aan te sluiten bij het eerstvolgende vaste verandermoment (1 juli 2025), om de sector voldoende tijd te geven zich voor te bereiden op de nieuwe verplichting. De vereiste invoeringstermijn van twee maanden is hierbij in acht genomen.

De datum van inwerkingtreding voor Artikel II is gelegen op het eerstvolgende verandermoment (1 juli 2025). Wat betreft de invoeringstermijn van dit artikel wordt afgeweken van het stelsel van voor wetgeving vastgestelde invoeringstermijn. In het publiek belang is het onwenselijk dat de huidige situatie ten aanzien van de handhavings- en opsporingstaken van de Kustwacht en de politie langer voortduurt. Zij dienen hun taken zo snel mogelijk weer naar behoren uit te kunnen voeren, hetgeen in het publiek belang is. Derhalve is ten aanzien van de vaste verandermomenten uitzonderingsgrond onderdeel «a» van het vijfde lid van aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van toepassing.

Artikelsgewijs

ARTIKEL I

Onderdeel A

Aan de Regeling boorduitrusting zijn twee begripsbepalingen toegevoegd. Naar aanleiding van de nieuwe verplichting die volgt uit het nieuwe artikel 10a van de regeling, worden de afkortingen ADS-B en ADS-B Out geïntroduceerd. Voor de begripsbepaling van ADS-B is aansluiting gezocht bij Europese regelgeving⁴ en Annex 2⁵ bij het Verdrag van Chicago.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt het voor luchtvaartuigen in de NSA Amsterdam verplicht gesteld, om naast een ingeschakelde SSR-transponder ook het ADS-B-Out-systeem te activeren tijdens zowel IFR-vluchten (Instrument Flight Rules, vliegen volgens instrumentvliegvoorschriften) of VFR-vluchten (vliegen volgens zichtvliegvoorschriften). Gelet op de werking en technische functionaliteiten van een ADS-B-transponder, wordt ook aan de in het nieuwe artikel 10a opgenomen verplichting voldaan indien naast een ADS-B-Out-functionaliteit ook een ADS-B-In-functionaliteit⁶ is geactiveerd.

De verplichting is niet van toepassing in het luchtruim onder de Schiphol TMA 1, voor zover dit gebied zich bevindt in de strook met een breedte van 1,5 nautische mijlen gemeten vanaf 1 nautische mijl vanaf de kustlijn westwaarts. Dit betreft bij benadering de kuststrook tussen Hoek van Holland tot de zuidgrens van de Nieuw Milligen TMA A, ter hoogte van Groet.

De NSA Amsterdam begint op 1 nautische mijl uit de kust. Om VFR-vliegverkeer langs de kust dat vaak niet beschikt over een ADS-B-Out-transponder te faciliteren, is ervoor gekozen de verplichting verder zeewaarts te laten beginnen. Daarbij is meegewogen dat de dichtbij de kustlijn landzijdige radarsystemen het vliegverkeer goed waarnemen. De ADS-B-Out-verplichting dient voornamelijk tot het dekken van 'blinde vlekken' in het luchtruim verder westwaarts, waarmee het Amsterdam Flight Information Center anders te maken heeft.

ARTIKEL II

Het betreft hier vluchten waarbij het in voorkomend geval wenselijk is een inzet heimelijk uit te voeren van zowel de Kustwacht in het kader van toezicht, handhaving en opsporing als vluchten van de politie, waarbij vanuit de lucht ondersteuning wordt gegeven aan operaties op de grond. Het mogen uitvoeren van een vlucht zonder het voeren van een transponder is verbonden aan een aantal strikte voorwaarden. De achterliggende redenen hiervoor zijn als volgt:

- Het is wenselijk dat het aantal vluchten zonder transponder tot een minimum wordt beperkt, omdat dit effect heeft op de werkbelasting van de luchtverkeersleiding. In de organisaties van de Kustwacht en de politie wordt daarom een interne afweging gemaakt om te bepalen of een vlucht

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011 (PbEU 2017, L 62).

⁵ Bijlage 2 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago, 07-12-1977.

⁶ Een ADS-B-In functionaliteit biedt de mogelijkheid ook ADS-B-berichten te ontvangen.



zonder werkende transponder noodzakelijk is, gelet op het doel van de vlucht. De afweging wordt gemaakt volgens een procedure van de desbetreffende luchtverkeersdienst;

- Voor de afhandeling van het luchtverkeer door de luchtverkeersleiding wordt gebruik gemaakt van transponderinformatie. Onder bijzondere omstandigheden, zoals het falen van een transponder, worden aangepaste procedures gevolgd. In de onderhavige wijziging gaat het niet om aanpassing van procedures in verband met het falen van apparatuur, maar om het bewust uitzetten van de transponder. De veiligheid van het luchtverkeer en de desbetreffende vluchten vergt dat de procedure op een vaste wijze wordt uitgevoerd en voor alle betrokkenen duidelijk en uitvoerbaar is onder alle omstandigheden die kunnen worden voorzien. Deze werkwijze wordt vooraf afgestemd met de betrokken luchtverkeersdienst;
- In het vluchtplan wordt aangegeven dat de vlucht of een onderdeel daarvan zonder werkende transponder zal worden uitgevoerd. Wanneer de vlucht zonder vliegplan wordt uitgevoerd, zal per telefoon of radio worden afgestemd dat de transponder zal worden uitgezet. Zo wordt duidelijk dat de desbetreffende vlucht valt onder wederzijdse afspraken;
- De vluchten worden altijd VFR (Visual Flight Rules, vliegen “op zicht”) uitgevoerd. Deze werkwijze is het meest passend bij deze vluchten. Daar horen ook de bedoelde zichtomstandigheden bij, waarvoor de gebruikelijke condities gelden zoals opgenomen in de EU-regelgeving;
- Voor de communicatie met de luchtverkeersleiding wordt gebruik gemaakt van tweezijdig radiocontact;
- De regel dat de luchtverkeersdienst te allen tijde de gezagvoerder kan opdragen de SSR-transponder te activeren indien een veilige uitvoering van de vlucht dat vereist, geldt om in uitzonderlijke situaties te kunnen terugvallen op deze normale methode van uitwisseling van vluchtgegevens tussen vluchten en de luchtverkeersleiding. Dit zal worden gebruikt wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen die invloed hebben op de veiligheid van het luchtverkeer.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*