

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4117

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 29 augustus 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040) (Kamerstuk 22 112, nr. 4114)

Fiche: Omnibus VI – vereenvoudiging eisen en procedures chemische producten (Kamerstuk 22 112, nr. 4115)

Fiche: Routekaart rechtmatige en effectieve toegang tot data ten behoeve van de opsporing (Kamerstuk 22 112, nr. 4116)

Fiche: Verordening voor de EU Space Act

Fiche: Mededeling over a Vision for the European Space Economy (Kamerstuk 22 112, nr. 4118)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
R.P. Brekelmans

Fiche: Verordening voor de EU Space Act

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 335
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025PC0335 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
{SEC(2025) 335 final} – Geen link beschikbaar
{SWD(2025) 335 final} – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0335&qid=1752757102026>
{SWD(2025) 336 final} – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0336&qid=1752757102026>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 25 juni 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het EU- Ruimtevaartpakket met daarin de mededeling «*A Vision for the European Space Economy*» en een voorstel voor een *EU Space Act*. Dit BNC-fiche gaat in op het voorstel voor een verordening. Voor de mededeling is een separaat BNC-fiche opgesteld. Het voorstel beoogt een geharmoniseerd juridisch kader te creëren voor ruimtevaart-activiteiten binnen de EU. Momenteel hanteren dertien EU-lidstaten, waaronder Nederland, eigen nationale ruimtevaartwetgeving. Dit leidt volgens de Commissie tot fragmentatie. Uiteenlopende nationale vergunningseisen en technische normen vergroten volgens de Commissie de complexiteit, kosten en rechtsonzekerheid voor bedrijven, met name voor actoren die grensoverschrijdend opereren. Tegelijkertijd neemt het aantal ruimtevaartactiviteiten – zowel publiek als privaat – snel toe, met nieuwe risico's zoals ruimtevuil, botsingen in de ruimte en cyberaanvallen op kritieke ruimte-infrastructuur. Internationale verdragen zoals het Verenigde Naties (VN)-Ruimteverdrag verplichten staten wel tot toezicht op nationale ruimtevaartactiviteiten, maar bieden onvoldoende gedetailleerde normen voor deze groeiende risico's.

Het voorstel heeft tot doel deze juridische en technische versnippering binnen de interne markt te verminderen en tegelijkertijd de veiligheid, duurzaamheid en weerbaarheid van ruimtevaartactiviteiten te versterken. Het voorstel introduceert daartoe een gemeenschappelijk regelgevend kader op drie hoofdthema's: (1) veiligheid en ruimteverkeersbeheer, (2)

cyber- en fysieke weerbaarheid van ruimte-infrastructuur, en (3) milieu-impact en duurzaamheid van ruimteactiviteiten. Het regelgevend kader initieert verplichtingen die gelden voor zowel EU- als niet-EU operators die ruimtegebaseerde diensten aanbieden in de EU.

Het voorstel heeft een brede reikwijdte en is van toepassing op dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten. Het voorstel ziet ook op datavoorziening via ruimtecapaciteiten en internationale ruimteorganisaties zoals de *European Space Agency* (ESA) en de *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (EUMETSAT). Het ziet op zowel civiele als dual-use ruimtevaartdiensten, inclusief van niet-EU-operators die deze diensten in de Unie aanbieden. Deze benadering is breder dan de Nederlandse Wet ruimtevaartactiviteiten, die zich primair richt op activiteiten onder Nederlandse jurisdictie.

Deze voorgestelde verplichtingen voor EU-operators omvatten onder meer registratie van ruimteobjecten in het *Union Register of Space Objects* (URSO), naleving van geharmoniseerde technische vereisten op het gebied van veiligheid, duurzaamheid (waaronder milieuanalyses) en cyberweerbaarheid, en de verplichting tot het verkrijgen van een e-certificaat als voorwaarde voor markttoegang.

Verder stelt de Commissie voor dat kleinere spelers en missies met een lager risicoprofiel onder een lichter regime vallen. Dit gebeurt dan via vereenvoudigde vergunningsprocedures, vrijstellingen of verlaagde eisen voor bepaalde verplichtingen – zoals risicobeoordelingen en milieuanalyses – afhankelijk van de schaal, aard en het risicoprofiel van de missie of operator.

Niet-EU-operators worden onder het voorstel met name onderworpen aan regels over registratie en toezicht om gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen. Toegang tot de EU-markt is voor deze aanbieders alleen mogelijk indien zij volledig aan de geharmoniseerde verplichtingen voldoen of als hun land via een gelijkwaardigheidsbesluit door de Commissie is erkend. Structurele uitzonderingen zijn beperkt tot situaties van openbaar belang of crises, waardoor in de praktijk een duidelijke toegangsdrempel ontstaat voor niet-EU-aanbieders.

Voor aanbieders van ruimtediensten voorziet het voorstel onder meer in: 1) de uitgifte van een e-certificaat aan dienstverleners, als voorwaarde voor het verlenen van diensten binnen de EU; 2) de introductie van gemeenschappelijke regels voor *orbital traffic management*, inclusief een *right of way*-systeem voor ontwijkende manoeuvres; eisen aan *in-space operations and services* (ISOS) en *debris removal interfaces* op satellieten; 3) verplichte uitwisseling van informatie met een commerciële of publieke *collision avoidance*-dienst, zonder specifieke diensten voor te schrijven; 4) oprichting van een *Union Space Resilience Network* (EUSRN) voor uitwisseling over dreigingen en incidenten tussen nationale autoriteiten, de Commissie en de *EU Agency for the Space Programme* (EUSPA); 5) eisen op het gebied van *cybersecurity* en fysieke beveiliging van ruimte-infrastructuur, afgestemd op bestaande EU-wetgeving, namelijk de *Network and Information Security Directive* (hierna: de NIS2-richtlijn) en weerbaarheid in brede zin middels de *Critical Entities Resilience*-richtlijn (hierna: de CER-richtlijn).

Het voorstel bevat daarnaast bepalingen over internationale samenwerking. Zo kunnen, naast bovengenoemde gelijkwaardigheidsbesluiten, samenwerkingsovereenkomsten met derde landen en internationale organisaties worden gesloten, waarbij het voorstel expliciet voorziet in het streven naar een samenwerkingsakkoord met het Europees Ruimteagentschap (ESA). Het voorstel bevat daarmee elementen die lijken op een «Buy European»-benadering, doordat markttoegang voor derde landen

afhankelijk wordt gemaakt van gelijkwaardigheidsbesluiten of specifieke samenwerkingsovereenkomsten.

Lidstaten worden verplicht om nationale bevoegde autoriteiten («*competent authorities*») aan te wijzen, die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het voorstel stelt geen gedetailleerde institutionele eisen aan deze autoriteiten; lidstaten behouden ruimte voor eigen invulling, mits de vereiste taken doeltreffend worden uitgevoerd.

Vergunningen die op basis van geharmoniseerde EU-regels zijn verleend, moeten door andere lidstaten worden erkend. Er blijft hierbij ruimte voor aanvullende nationale eisen, mits deze objectief gerechtvaardigd zijn. Het voorstel introduceert daarmee een EU-brede vergunning: een vergunning die in één lidstaat is afgegeven, geldt in beginsel voor de hele Unie. Ten aanzien van milieu-impact en duurzaamheid introduceert het voorstel een methodiek voor het berekenen van de milieuoetadruk (*Environmental Footprint*, EF) van ruimteactiviteiten. Deze berekening moet plaatsvinden volgens sectorspecifieke richtlijnen – de zogeheten *Product Environmental Footprint Category Rules* (PEFCR). Operatoren dienen een *Environmental Footprint Declaration* (EFD) op te stellen en deze te laten certificeren via een EF-certificaat. De gegevens worden opgeslagen in een centrale EU-database, waarmee de Commissie de duurzaamheid van ruimteactiviteiten kan monitoren. Bedrijven moeten daartoe hun productie- en missieprocessen inrichten met adequate rapportage- en meetmechanismen, vastgesteld door de Commissie op basis van de PEFCR.

Tot slot voorziet het voorstel in ondersteunende maatregelen, waarvan de uitvoering primair bij de Commissie en EUSPA ligt, met een faciliterende rol voor lidstaten. Deze maatregelen omvatten onder andere capaciteitsopbouw – met name gericht op mkb en start-ups om de naleving te ondersteunen – en de mogelijkheid tot toekenning van een «*Union Space Label*» aan operators die vrijwillig verdergaande eisen naleven op het gebied van veiligheid, veerkracht en duurzaamheid.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie identificeert in het impact assessment drie hoofdproblemen die de werking van de interne markt voor ruimtevaartactiviteiten belemmeren: de fragmentatie van nationale regelgeving, het ontbreken van uniforme veiligheids-, weerbaarheids- en duurzaamheidsvereisten en het gebrek aan een geharmoniseerde aanpak om de milieu-impact van ruimteactiviteiten te meten en beperken. Deze knelpunten worden versterkt door de snelle opkomst van commerciële ruimtevaartbedrijven («*New Space*»), die in toenemende mate opereren in grensoverschrijdende waardeketens en behoefte hebben aan rechtszekerheid, voorspelbaarheid en uniforme spelregels binnen de EU.

Om deze uitdagingen aan te pakken heeft de Commissie vier beleidsopties onderzocht. De eerste optie betrof een vorm van co-regulering, waarbij vrijwillige richtsnoeren en samenwerking met de sector centraal staan. De tweede optie ging uit van een volledig bindend EU-kader met uniforme verplichtingen voor alle marktdeelnemers. Optie drie (2+) combineerde verplichte EU-regels met aanvullende niet-bindende instrumenten, zoals technische richtsnoeren en een vrijwillig *EU Space Label*. Tot slot omvatte optie 2++ dezelfde elementen als 2+, aangevuld met bilaterale uitvoeringsafspraken tussen de Commissie en individuele lidstaten.

Na afweging van de effectiviteit, efficiëntie en coherentie van deze opties concludeert de Commissie dat optie 2+ het meest geschikt is. Deze benadering biedt een geharmoniseerd minimumniveau van regelgeving dat nodig is voor het functioneren van de interne markt, terwijl tegelijkertijd voldoende flexibiliteit wordt geboden via ondersteunende maatregelen. Volgens de Commissie sluit deze aanpak aan bij de behoeften van een brede groep belanghebbenden, waaronder veel kleine en middelgrote bedrijven, en waarborgt deze een proportionele benadering. Daarmee wordt bedoeld dat de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken, met differentiatie op basis van risicoprofiel, type operator en aard van de missie. Zo wordt voorzien in een lichter regime voor niet-kritieke ruimteactiviteiten of kleinere marktdeelnemers. De verwachte voordelen van deze voorkeursoptie zijn volgens de Commissie onder meer een grotere investeringszekerheid, minder ruimtepuin, sterkere cyber- en fysieke beveiliging van ruimte-infrastructuur, een meer gelijk speelveld en een verbeterde internationale concurrentiepositie van de Europese ruimtevaartsector. De Commissie stelt dat het voorstel de EU in staat moet stellen om haar marktaandeel van circa 20% te behouden binnen een wereldwijd voorspelde ruimtevaartmarkt van € 700 miljard in 2031.

Tegelijkertijd worden ook kosten onderkend. Volgens het impact assessment van de Commissie blijven de administratieve lasten beperkt tot minimale aanpassingen voor lidstaten met bestaande ruimtevaartwetgeving. Voor lidstaten zonder bestaande wetgeving wordt gesteld dat de invoeringskosten beperkt zullen blijven. Voor bedrijven die actief zijn op de EU-markt verwacht de Commissie dat de lasten variëren: satellietoperators kunnen te maken krijgen met tot 10% hogere productiekosten, lanceerbedrijven met extra uitgaven variërend van € 200.000 voor mkb'ers tot € 1.500.000 voor aanbieders van zware draagraketten. Daarnaast wordt voor risicobeheer een kostentoeename van circa 10% van het IT-budget verwacht, terwijl het verkrijgen van autorisaties per productlijn circa € 100.000 zou kosten. De invoering van milieunormen via het *Product Environmental Footprint Category Rules* (PEFCR) leidt volgens de Commissie tot extra nalevingskosten van € 4.000 tot € 8.000.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse ruimtevaartbeleid richt zich op het voor Nederland maximaliseren van de maatschappelijke, militaire, wetenschappelijke en economische relevantie van het gebruik van het ruimtedomein. In de kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda (LTR) benadrukt het kabinet dat ruimtevaart in toenemende mate een strategisch domein is, met directe relevantie voor de nationale veiligheid, het dagelijks functioneren van de maatschappij en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken rondom klimaat en de leefomgeving.¹

Nederland beschikt reeds over nationale wetgeving voor het reguleren van ruimtevaartactiviteiten, in de vorm van de Wet ruimtevaartactiviteiten, waarin onder meer vergunningverlening, aansprakelijkheid en toezicht zijn geregeld.² Ook werkt het kabinet aan de nationale implementatie van Europese wetgeving die (een deel van) de ruimtevaartsector aangaat op het terrein van *cybersecurity* en weerbaarheid in brede zin, namelijk de

¹ Kamerstuk 24 087, nr. 237, Kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda, 21 februari 2025.

² Wet ruimtevaartactiviteiten, Stb. 2007, 495. Laatst gewijzigd bij Wet van 17 april 2024, Stb. 2024, 176. Volledige tekst beschikbaar via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021418/2025-07-01>

NIS2-richtlijn en weerbaarheid in brede zin middels de CER-richtlijn. Daarnaast is het EU-ruimtevaartprogramma voor de periode 2021–2027³ (waaronder Galileo,⁴ Copernicus,⁵ GOVSATCOM⁶ en *Space Situational Awareness*) een belangrijk instrument voor de verwezenlijking van Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, innovatie en economische groei. Binnen Europa zet het kabinet zich actief in voor het creëren van een gelijk speelveld, zodat Nederlandse bedrijven – waaronder mkb en start-ups – goed kunnen aansluiten bij Europese ruimtevaartprogramma's en aanbestedingen. Een open, transparante en voorspelbare Europese markt is daarbij essentieel voor het versterken van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse ruimtevaartsector. Ten algemene zet het kabinet ook in op versterking van de interne markt waarbij ongerechtvaardigde belemmeringen worden weggenomen.⁷

Een centraal uitgangspunt in het beleid is het versterken van de open strategische autonomie en weerbaarheid van Nederland en Europa. Dit betekent onder meer het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden op het gebied van cruciale ruimtevaartcapaciteiten en -technologieën, zonder afbreuk te doen aan internationale samenwerking of een open markteconomie. Het streven naar een concurrerende, innovatieve en wendbare Europese ruimtevaartsector gaat hand in hand met de inzet op het voorkomen van onnodige regeldruk of doublures met bestaande regelgeving. Deze beleidsinzet vormt het vertrekpunt voor de kabinetsbeoordeling van het voorstel voor een *EU Space Act*, die eveneens beoogt regels te stellen voor veiligheid, veerkracht en duurzaamheid van ruimteactiviteiten in de EU. De wijze waarop Europese harmonisatie zich verhoudt tot nationale verantwoordelijkheden en internationale verplichtingen, waaronder afspraken uit EU-handelsakkoorden en de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), zal daarbij leidend zijn voor de verdere kabinetspositie.

Het ruimtedomein is verder cruciaal voor de uitvoering van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht. Navigatie, communicatie en observatie zijn van strategisch belang en onderstrepen het duale karakter van het ruimtedomein. Toenemende geopolitieke spanningen en Russische dreiging versterken de noodzaak voor betere bescherming van ruimtecapaciteiten. De NAVO erkende in 2019 de ruimte naast land, lucht, zee en cyber/informatie als vijfde operationeel domein. Het kabinet zet via nationale inspanningen en internationale samenwerking in op de verdediging van de Nederlandse ruimtebelangen, om Nederland veilig te houden en bij te dragen aan de internationale rechtsorde. Defensie ontwikkelt daartoe satellietcapaciteit ter ondersteuning van de krijgsmacht, in samenwerking met strategische partners in binnen- en buitenland.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het doel van het voorstel van de Commissie om meer rechtszekerheid, veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid te brengen in de snelgroeiende ruimtevaartsector. De Commissie adresseert

³ Wet ruimtevaartactiviteiten, Stb. 2007, 495. Laatst gewijzigd bij Wet van 17 april 2024, Stb. 2024, 176. Volledige tekst beschikbaar via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021418/2025-07-01>

⁴ Het Europese wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GNSS), o.a. ontwikkeld als alternatief voor GPS.

⁵ Het aardobservatieprogramma van de EU dat via satellieten gegevens verzamelt over milieu, klimaat en veiligheid.

⁶ Governmental Satellite Communications

⁷ Zie voor de kabinetsbrede interne-markttactieagenda Kamerstuk 22 112, nr. 3437 en voor de kabinetsinzet voor EU concurrentievermogen Kamerstuk 21 501-30, nr. 621.

terecht de uitdagingen die voortkomen uit de snelle groei van commerciële activiteiten in de ruimte, de toename van het aantal ruimteobjecten en het grensoverschrijdende karakter van waardeketens. Het kabinet erkent de noodzaak tot versterking van de interne markt voor ruimteactiviteiten, mede gelet op de toenemende rol van private actoren en het belang van een gelijk speelveld binnen de EU. Positief is ook dat het voorstel voorziet in geharmoniseerde minimumeisen op het gebied van *orbital traffic management*, *debris mitigation* en ISOS. Deze onderdelen kunnen bijdragen aan een veilig en duurzaam gebruik van de ruimte, de stimulering van innovatie en de versterking van de concurrentiekracht van de Europese ruimtevaartsector.

Tegelijkertijd acht het kabinet het voorstel in de huidige vorm op onderdelen onvoldoende onderbouwd en te vergaand. Voor het kabinet zijn daarom aanpassingen noodzakelijk om tot een werkbaar, proportioneel en juridisch houdbaar kader te komen.

Het voorstel introduceert in artikel 64, in combinatie met Annex IV, een verplichting voor alle ruimteobjecten om gebruik te maken van een *collision avoidance*-dienst die wordt geleverd door de aangewezen *Union Collision Avoidance space services provider*. Een centraal uitgangspunt in het kabinetsbeleid is het versterken van de open strategische autonomie en weerbaarheid van Nederland en Europa. Daarbij geldt ook het waarborgen van veilig en duurzaam gebruik van de ruimte. Wetgeving moet toekomstbestendig, technologie- en dienstenneutraal zijn en ruimte bieden aan nationaal beleid waar dat passend is. Dit betekent onder meer dat wetgeving geen specifieke *collision avoidance*-dienst mag voorschrijven. Het kabinet zet in op het formuleren van kwaliteitseisen en het waarborgen van dienstenneutraliteit, in plaats van het aanwijzen van één specifieke dienstverlener. Daarmee wordt geborgd dat aanbieders onder gelijke voorwaarden toegang houden tot de markt, terwijl de veiligheid en betrouwbaarheid van de dienstverlening wordt gegarandeerd.

Verder ziet het kabinet specifiek een zorgpunt in de relatie tot defensie en veiligheid en in het bijzonder waar het gaat om de uitzondering die militaire ruimteobjecten of objecten met een nationaal veiligheidsdoel buiten de reikwijdte van de verordening plaatst, zoals opgenomen in artikel 2 van het voorstel. Deze uitzondering is in de ogen van het kabinet te beperkt en biedt onvoldoende juridische waarborgen om te garanderen dat nationale veiligheid en defensiecapaciteiten volledig buiten het toepassingsbereik blijven. Het kabinet streeft ernaar dat ruimtevaartactiviteiten die verband houden met nationale veiligheid en defensie, in lijn met artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, niet direct of indirect worden gereguleerd door de verordening. De gevolgen voor de gereedstelling van Europese krijgsmachten zijn hierin een belangrijke wegingsfactor.

Het kabinet is verder van mening dat er onduidelijkheid heerst over de verhouding met bestaand nationaal en internationaal ruimterecht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de bestaande nationale ruimtevaartwetgeving – zoals de Nederlandse Wet ruimtevaartactiviteiten, die voortvloeit uit en uitvoering geeft aan de VN-ruimteverdragen (o.a. het Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag) en ook gericht is op het bevorderen van veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid – de werking van de interne markt belemmert. Het voorstel bevat geen concrete, onderbouwde voorbeelden van marktbelemmeringen die voortkomen uit deze nationale implementaties van internationale verplichtingen. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om een nadere motivering van deze stelling.

Daarnaast ontbreken in het voorstel expliciete verwijzingen naar bestaande internationale normen en verdragen, zoals de VN-richtlijnen voor lange-termijn-duurzaamheid van ruimteactiviteiten (UNCOPUOS LTS *Guidelines*) en de ITU Constitutie en Conventie. Het kabinet acht het van belang dat de EU-regelgeving zoveel mogelijk aansluit bij deze mondiale kaders en erkende technische standaarden (zoals ISO, ECSS en CCSDS) met een risicogebaseerde en proportionele benadering, waarbij verplichtingen in verhouding moeten staan tot het risicoprofiel, de aard en de omvang van de missie, en waarbij technische eisen uitvoerbaar en betaalbaar moeten blijven. Innovatie wordt beter gediend door open normen dan door gedetailleerde, voorschrijvende technische bepalingen. Verder vormen het in artikel 24–27 van het voorstel opgenomen *Union Register of Space Objects* (URSO) en de in artikel 28 geregelde verplichte e-certificaten kernonderdelen van de interne-marktbenadering. Deze roepen echter praktische en juridische vragen op, zoals de verhouding tot nationale registratieverplichtingen onder het Registratieverdrag en de rechtsgevolgen van een e-certificaat bij bijvoorbeeld eigendomsoverdracht. Het kabinet zal daarom pleiten voor duidelijke afspraken over de juridische status en het gebruik van e-certificaten, met erkenning van nationale eigendomsregels.

Het voorstel (artikelen 6–10 en 24–27) introduceert verder een gemeenschappelijk kader voor vergunningverlening en wederzijdse erkenning, waarbij een vergunning die in één lidstaat is afgegeven in beginsel in de hele Unie geldig is. Lidstaten mogen daarbij aanvullende nationale eisen stellen. Het kabinet erkent dat meer coherentie in vergunningverlening kan bijdragen aan rechtszekerheid en een gelijk speelveld, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke minimumnormen, maar benadrukt dat lidstaten nationale autonomie moeten behouden bij de beoordeling van risico's, aansprakelijkheid en bredere beleidsdoelen.

Het kabinet deelt hierbij niet de aanname van de Commissie dat verschillen in nationale wetgeving momenteel vooral leiden tot forum-shopping, waarbij marktpartijen bewust het land kiezen met het voor hen meest gunstige rechts- en vergunningstelsel. In de praktijk kiezen commerciële operators hun vestigingsland op basis van een breed palet aan factoren, zoals fiscale regelgeving, investeringsklimaat, kennisinfrastructuur en het lokale industriële ecosysteem. Het voorgestelde stelsel kan echter juist forum-shopping in de hand werken: bedrijven kunnen een vergunning aanvragen in de lidstaat met de minst strenge aanvullende eisen en daarna zonder extra toetsing actief worden in andere, voor hen gunstigere lidstaten. Hierbij kunnen bedrijven dus profiteren van de marktomstandigheden in strengere lidstaten zonder daar hun activiteiten op te laten toetsen.

Vergunningverlening en toezicht vergen per definitie maatwerk, mede gezien de internationale verantwoordelijkheden van lidstaten onder het VN-Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag. Nationale autoriteiten moeten in staat blijven om bij markttoegang rekening te houden met landspecifieke belangen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of bescherming van de eigen markt.

Daarnaast roept het voorgestelde verplichte registratiesysteem bij EUSPA vragen op over mogelijke dubbele lasten naast bestaande nationale vergunnings- en registratieprocedures. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk in welke gevallen registratie bij EUSPA vereist is, welke gegevens daarbij moeten worden aangeleverd en hoe dit zich verhoudt tot nationale verplichtingen onder het Registratieverdrag. Ook is onduidelijk welke rol EUSPA precies krijgt bij de verwerking en toetsing van deze registraties, en hoe wordt gewaarborgd dat nationale autoriteiten hun verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving behouden. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen en zich ervoor inzetten dat het

Europese registratiestelsel niet leidt tot onnodige overlap, administratieve lasten of uitholling van nationale bevoegdheden.

Daarnaast bevat het voorstel bepalingen die sterk lijken op een «*Buy European*»-verplichting, zonder structurele uitzonderingsmogelijkheden. *Operators* uit derde landen mogen enkel actief zijn op de EU-markt als zij bij EUSPA zijn geregistreerd en voldoen aan technische vereisten. Uitzonderingen zijn beperkt tot specifieke gevallen, zoals het openbaar belang of crises, terwijl het voorstel de bevoegdheid over beslissingen over de toelating via *equivalency decisions* volledig bij de Commissie legt. Bovendien geldt dat alle contracten voor ruimtevaartdata of -diensten binnen de EU vergezeld moeten gaan van een e-certificaat, dat alleen beschikbaar is voor EU-geregistreerde operators of derde landen met expliciete goedkeuring. Dit creëert een duidelijke toegangsdrempel voor niet-Europese aanbieders.

Het voorstel bevat geen proportionaliteitsclausule die onevenredige marktbelemmeringen of innovatiebelemmeringen kan ondervangen. Het kabinet erkent dat een Europees voorkeursprincipe in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn. Een dergelijke maatregel kan echter ook negatieve gevolgen hebben zoals marktverstoring, ondermijning van de Europese inzet op betere aanbestedingsmarkttoegang in niet-EU landen en extra administratieve lasten. Bovendien acht het kabinet het van belang dat de EU zich inspant voor open markten, in lijn met internationale verplichtingen, en dat eventuele markttoegangsvoorwaarden proportioneel zijn en geen onnodige handelsbelemmeringen creëren. Het kabinet zal daarom bepleiten dat markttoegang voor aanbieders uit derde landen op evenwichtige wijze wordt vormgegeven, met aandacht voor uitzonderingsmogelijkheden en naleving van handelsafspraken, zoals die binnen de WTO en EU-handelsakkoorden gelden.

Het kabinet onderschrijft verder het belang van een veilige en (digitaal) weerbare ruimtevaartinfrastructuur. Het kabinet is van mening dat *cybersecurity* binnen de EU in samenhang moet worden bekeken en is hierbij groot voorstander van de horizontale werking van de NIS2-richtlijn en van een sector-overschrijdende aanpak. De Commissie stelt dat bestaande kaders zoals de NIS2-richtlijn, de *Cyber Resilience Act* (CRA) en de CER-richtlijn ontoereikend zijn om de ruimtevaartsector afdoende te reguleren en stelt daarom een *lex specialis* voor. Hierbij is voor het kabinet onvoldoende duidelijk in welke mate de *lex specialis* tot harmonisatie leidt en welke invloed het heeft op de regeldruk en administratieve lasten van organisaties. Zo introduceert het voorstel nieuwe structuren, een zorgplicht en meldprocessen. Het kabinet heeft zorgen over hoe deze zich verhouden tot reeds bestaande nationale en Europese (*cybersecurity*-) initiatieven, rollen en structuren en ontvangt hierover graag nadere toelichting van de Commissie. Hoewel het kabinet de noodzaak tot versterking van de (digitale) weerbaarheid deelt, mist het kabinet onderbouwing waarom uitbreiding van bestaande (horizontale) kaders niet zou volstaan. Een deel van de ruimtevaartketen – zoals grondstations – valt bijvoorbeeld reeds onder de NIS2- en CER-richtlijn. Het kabinet acht daarom nadere onderbouwing van de Commissie noodzakelijk voordat keuzes gemaakt worden over aanvullende sectorale regelgeving. Het kabinet zet hierbij in op het belang van een duidelijke *governance* en het voorkomen van duplicatie, overlap en fragmentatie ten aanzien van onder meer de CER- en NIS2-richtlijn, waaronder de positionering en rol van de *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT).

In dit verband wil het kabinet graag ook nadere toelichting over hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende entiteiten, waaronder EU-instellingen – zoals EUSPA, en het voorgestelde *EU Space Resilience Network* (EUSRN) – en reeds bestaande *cybersecurity* initia-

tieven op EU-niveau – zoals *ENISA*, het CSIRT-netwerk, de NIS-samenwerkingsgroep en *CyCLONe* – wordt vormgegeven. Verder onderschrijft het kabinet het voorstel van de Commissie dat uitwisseling van informatie over cyberdreigingen tussen ruimte-operators onderling op vrijwillige basis plaatsvindt.

De voorgestelde inrichting omtrent toezicht, handhaving en certificering (artikelen 46–52 en 64) roept vragen op over de institutionele verhoudingen, legitimiteit en mogelijke overlap met de rol van ESA: zo wordt ESA in het voorstel geacht zich als *Qualified Technical Body* (QTB) aan te melden bij EUSPA, terwijl het nu al als technisch expert voor meerdere lidstaten en EU-instellingen fungeert, op basis van haar eigen intergouvernementele mandaat.

Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat de rol van ESA als technisch agentschap van de lidstaten expliciet wordt erkend en dat lidstaten hun bestaande nationale technische toetsingscapaciteit (zoals het NLR en de RDI) kunnen blijven benutten. Tevens zal het kabinet pleiten voor duidelijke, transparante en objectieve selectiecriteria voor de aanwijzing van QTB's, waarbij ook ruimte is voor nationale kennisinstellingen, mits zij aantoonbaar onafhankelijk en deskundig opereren. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de status van ESA als onafhankelijke, intergouvernementele organisatie wordt gerespecteerd. Dit betekent onder meer dat zijn institutionele autonomie en de verdragsverplichtingen waaraan lidstaten als gastland (zoals Nederland voor ESTEC) gebonden zijn, niet onder druk komen te staan. De toepassing van Uniewetgeving op ESA moet expliciet worden afgestemd op bestaande internationale afspraken en de onafhankelijke positie van ESA.

Het kabinet steunt in beginsel de inzet op verduurzaming van de ruimtevaartsector. Het Commissievoorstel bevat onder meer verplichtingen voor levenscyclusanalyses (LCA) op basis van de PEFCR en het stimuleren van ecodesign voor ruimteobjecten (artikelen 70–72 en Annex VIII). Momenteel is echter onduidelijk hoe deze verplichtingen in de praktijk zullen worden uitgewerkt, wat de financiële en administratieve impact zal zijn, en in welke mate zij gedifferentieerd worden naar de aard en omvang van de activiteiten. Dit is met name relevant voor mkb en start-ups, voor wie structurele nalevingskosten en rapportageverplichtingen een drempel kunnen vormen. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen en zich ervoor inzetten dat verduurzamingseisen risicogebaseerd en werkbaar zijn, dat zij zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande internationale normen (zoals de VN LTS-richtlijnen, ISO- en ECSS-standaarden), en dat zij geen onnodige regeldruk creëren voor kleinere marktdeelnemers.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan in beginsel positief tegenover een geharmoniseerd EU-kader voor ruimtevaartactiviteiten, vooral waar het gaat om duurzaamheid en veiligheid in de ruimte. Lidstaten met onder andere een eigen nationaal vergunningstelsel of ruimtevaartwet hebben kritische opmerkingen bij de andere onderdelen van het voorstel. Daarbij gaat het onder meer om: de juridische grondslag en de mate waarin het voorstel ingrijpt op nationale bevoegdheden, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving; de rol en positionering van de *European Space Agency* (ESA); de uitvoerbaarheid van het voorgestelde vergunningen- en registratiestelsel; en de gevolgen voor administratieve lasten, vooral voor het mkb en start-ups; en de keuze voor sectorspecifieke EU-wetgeving op het gebied van *cybersecurity*.

Het Europees parlement heeft zich nog niet formeel uitgesproken. Naar verwachting zal het voorstel worden behandeld in de ITRE-commissie (Industrie, Onderzoek en Energie). De rapporteur is nog niet benoemd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114, VWEU, dat de EU de bevoegdheid geeft tot het treffen van harmonisatiemaatregelen ter verwezenlijking van de interne markt. Op dit terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a), VWEU.

Het kabinet is van mening dat bepaalde onderdelen van het voorstel – zoals geharmoniseerde eisen voor commerciële ruimtevaartdiensten – gebaseerd kunnen worden op artikel 114 VWEU omdat hiermee belemmeringen op de interne markt worden weggenomen. Het kabinet vindt echter onvoldoende duidelijk welke concrete dan wel toekomstige belemmeringen voor het vrij verkeer door het voorstel precies worden weggenomen.

Tevens vraagt het kabinet zich af of veel onderdelen van het voorstel maatregelen zijn die als doel hebben om de instelling of werking van de interne markt te verzekeren. Het voorstel bevat namelijk diverse onderdelen die geen betrekking hebben op marktverstoring of grensoverschrijdende belemmeringen, zoals regels over overheidsactiviteiten die niet commercieel van aard zijn (bijvoorbeeld wetenschappelijke missies) en *governance*-afspraken over de rolverdeling tussen EUSPA en ESA. In dit kader is van belang dat artikel 189 VWEU een rechtsgrondslag biedt voor het vaststellen van maatregelen voor het Europese ruimtevaartbeleid met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

Het kabinet zal tijdens de onderhandeling vragen om een nadere onderbouwing van de gekozen rechtsgrondslag in het licht van de bovengenoemde overwegingen.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of, wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen.

Het voorstel heeft tot doel de veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid van dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten in de Unie te versterken, en om de ontwikkeling en werking van de interne markt voor de ruimtevaartsector te ondersteunen. Deze doelstellingen hebben een sterk

grensoverschrijdend karakter: ruimtevaartactiviteiten vinden plaats in een internationaal domein, waarbij commerciële ketens, datastromen en infrastructures zelden beperkt blijven tot het grondgebied van één lidstaat. Gemeenschappelijke Europese normen kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld, interoperabiliteit van systemen en het voorkomen van versnippering binnen de interne markt.

Daarnaast gaat het om vraagstukken die lidstaten overstijgen, zoals het beheersen van veiligheidsrisico's en *debris mitigation* in het internationaal gedeelte ruimedomein, het waarborgen van een hoog niveau van (digitale) weerbaarheid, en het creëren van gelijke markttoegang voor operators binnen de EU. Deze elementen kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld, veiligheid en duurzaamheid in de ruimte, en lenen zich vanwege hun schaal en verwevenheid met internationale kaders minder goed voor uitsluitend nationale aanpak. Vanuit die optiek kan optreden op EU-niveau gerechtvaardigd zijn.

Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de Commissie onvoldoende aantoonde dat het volledige pakket aan maatregelen noodzakelijkerwijs op EU-niveau geregeld moet worden. Hoewel de grensoverschrijdende aard van ruimtevaartactiviteiten in beginsel kan rechtvaardigen dat de EU minimumnormen stelt, ontbreekt een overtuigende analyse waarom bestaande internationale verplichtingen (zoals het VN-Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag), die ook gelden voor lidstaten zonder nationale wetgeving, niet toereikend zouden zijn om veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid te borgen.

Het voorstel neemt geen belemmeringen weg maar creëert juist extra administratieve lasten door lagen bovenop bestaande internationale verplichtingen, zoals een aanvullend EU-vergunningenstelsel en administratieve registratie- en rapportageverplichtingen, te introduceren. Het kabinet betwijfelt daarom of optreden op EU-niveau in deze vorm beter bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen dan nationale implementatie van internationaal recht, eventueel aangevuld met gerichte Europese coördinatie.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is deels positief, deels negatief. Het voorstel heeft tot doel de veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid van dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten in de Unie te versterken, en daarnaast het ondersteunen van de ontwikkeling en werking van de interne markt voor de ruimtevaartsector.

Het voorgestelde optreden is naar het oordeel van het kabinet deels geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat uniforme eisen voor risicovolle commerciële operaties, interoperabiliteit van diensten en het stellen van minimumnormen voor *orbital traffic management*, *debris mitigation* en ISOS direct bijdragen aan het verhogen van de veiligheid en duurzaamheid en aan het creëren van een gelijk speelveld binnen de interne markt. Niet geschikt acht het kabinet onderdelen waar de noodzaak onvoldoende is aangetoond, omdat deze maatregelen geen aantoonbare bijdrage leveren aan de doelstellingen, of op een efficiëntere manier nationaal kunnen worden geregeld, zoals (i) bevoegdheden voor de Commissie en EUSPA die raken aan bestaande nationale taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, (ii) bepalingen

die leiden tot dubbele administratieve lasten naast bestaande nationale en internationale kaders, waardoor bedrijven onnodig twee parallelle systemen moeten bedienen, en (iii) het systeem van wederzijdse erkenning van vergunningen in combinatie met ruimte voor aanvullende nationale eisen, dat leidt tot een complexer stelsel en nieuwe belemmeringen kan veroorzaken, zoals forumshopping en concurrentievervalsingen, en (iv) de onduidelijkheid of de voorgestelde *lex specialis* daadwerkelijk bijdraagt aan harmonisatie of vooral extra structuren en meldplichten toevoegt die de lasten voor marktpartijen verhogen zonder proportioneel voordeel voor de doelstellingen.

Het voorgestelde optreden gaat in bepaalde onderdelen verder dan noodzakelijk waar verplichtingen ook gelden voor activiteiten met een laag of niet-commercieel risicoprofiel (zoals wetenschappelijke missies, technologieontwikkeling of academisch onderzoek), waarbij de lasten onevenredig zijn ten opzichte van de beperkte risico's voor de interne markt of veiligheid.

Daarnaast is volgens het kabinet bij de overlap met bestaande EU-regelgeving, zoals de NIS2- en CER-richtlijn, op dit moment onvoldoende onderbouwd waarom aanvullende sectorale wetgeving, die op bepaalde onderdelen afwijkt van de horizontale NIS2-richtlijn, noodzakelijk is.

Gelet op het bovenstaande zal het kabinet inzetten op een gefaseerde en risicogebaseerde benadering, waarin verplichtingen in verhouding staan tot het type activiteit, het risicoprofiel en de aard van de markt. Daarbij moet voldoende ruimte blijven voor nationale uitvoeringspraktijken, en waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij bestaande nationale en internationale kaders.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het «*Legislative Financial and Digital Statement*» bij het voorstel voorziet de Commissie geen substantiële additionele uitgaven ten laste van de EU-begroting. Het voorstel wordt grotendeels uitgevoerd binnen de bestaande kaders van het EU-Ruimtevaartprogramma en andere relevante programma's. De inzet van het EUSPA bij vergunningstoetsing en inspecties valt binnen het bestaande mandaat. Het voorstel breidt de taken van de Commissie en het EUSPA uit.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het voorstel wordt gepland om vanaf 2030 (deels) in te gaan, dit valt in de periode van de volgende Europese meerjarenbegroting. Voor de periode na 2027 geldt: het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers bij de EU-instellingen en acht het van belang dat deze personele uitbreiding wordt beperkt tot wat noodzakelijk is binnen de afgesproken kaders van het MFK.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting financiële gevolgen voor de rijksoverheid, met name in relatie tot de uitvoering van de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). De Commissie acht de aanpassingskosten voor lidstaten met bestaande nationale wetgeving (zoals Nederland) relatief beperkt (1–2 FTE). Het kabinet deelt deze inschatting deels, maar wijst erop dat structurele investeringen in toezicht- en uitvoeringscapaciteit nodig zullen zijn. Daarnaast hangt het af van de mate van inhoudelijke overlap met de nationale wetgeving (gebaseerd op andere internationale afspraken). Enerzijds kan dat relatief ten opzichte van andere lidstaten voor efficiëntere uitgaven zorgen. Anderzijds kan het ook teweegbrengen dat de huidige structuren niet voldoende aansluiten bij de nieuwe wetgeving waardoor (tijdelijke) doublures en inefficiënties kunnen ontstaan.

De introductie van geharmoniseerde EU-vergunningsvereisten, erkenning van vergunningen uit andere lidstaten en nieuwe toezichtverplichtingen in het voorstel van de Commissie vragen om afstemming, aanvulling en capaciteitsversterking binnen uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) die de huidige wetgeving uitvoert. Daarbij wordt verwacht dat het aantal vergunningsplichtige partijen binnen Nederland toeneemt, doordat de reikwijdte van het voorstel breder is dan de huidige Wet ruimtevaartactiviteiten en nieuwe categorieën activiteiten onder de vergunningsplicht brengt. De bijbehorende uitvoeringskosten omvatten niet alleen de verwerking van extra vergunningaanvragen en toezicht, maar ook aanvullende beleidsmatige ondersteuning en voorlichting aan marktpartijen. Afhankelijk van de uiteindelijke invulling kunnen deze kosten substantieel zijn (> € 1 miljoen). Enerzijds onder meer door de voorgestelde extra handavingsverplichtingen, anderzijds door de toenemende ruimtevaartactiviteiten in het algemeen. Omdat het voorstel niet concreet maakt wat deze extra handavingsverplichtingen voor lidstaten betekenen, zal het kabinet de Commissie vragen dit nader te verduidelijken.

Het voorstel zou daarnaast leiden tot extra administratieve werkzaamheden, zoals rapportageverplichtingen en het beheer van registers en e-certificaten, hetgeen mogelijk extra inzet vraagt van beleidsdepartementen en toezichthouders. Bovendien raakt het voorstel aan bestaande nationale vergunningspraktijken, waardoor er noodzakelijke afstemming, herziening of aanvulling van het nationale kader en uitbreiding van toezichtcapaciteit wordt verwacht. Daarnaast zou de wederzijdse erkenning van vergunningen uit andere lidstaten in het voorstel ook aanpassing van het bestaande nationale systeem vereisen.

Het kabinet zal zich inzetten voor het voorkomen van inefficiëntie en onnodige administratieve lasten en regeldruk (voor uitvoering en toezichthouders) om daarmee de potentiële financiële consequenties onder het huidige voorstel te verminderen. Daarnaast zal het kabinet bij de Commissie om verduidelijking vragen over de invulling van de uitvoering en toezichtstaken om meer inzicht te verkrijgen in de financiële consequenties voor Nederland. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Het voorstel kent op dit moment geen directe financiële verplichtingen voor medeoverheden. Indien dat alsnog het geval blijkt (bijvoorbeeld via cofinanciering van EU-middelen), zal nadere afstemming met medeoverheden plaatsvinden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft naar verwachting aanzienlijke financiële en regeldrukgevolgen voor het bedrijfsleven, met name voor mkb-bedrijven en start-ups die actief zijn in satellietbouw, lancering, dataverwerking en *in-orbit services*. Deze bedrijven vallen vaak al onder de nationale Wet ruimtevaartactiviteiten en zullen daarnaast moeten voldoen aan het nieuwe Europese kader. Volgens het impact assessment van de Commissie gaat het om zowel initiële als structurele regeldrukkosten. Denk hierbij aan vergunningsprocedures, documentatieverplichtingen, milieu-assessments, audits en de aanpassing van technische ontwerpen en interne systemen. De Commissie schat bijvoorbeeld dat de productiekosten van satellieten met 3–10% kunnen stijgen voor bedrijven die onder de voorgestelde verordening vallen, dat de implementatie van milieu voetafdrukmethoden € 4.000–8.000 per productlijn kost en dat een vergunningaanvraag circa € 100.000 per lijn vergt. Cybersecuritymaatregelen kunnen bovendien tot 10% van het IT-budget vergen. Het kabinet zal pleiten voor het reduceren van deze kosten tot een minimum.

Hoewel het voorstel onder andere een lichter regime voor kleinere bedrijven afhankelijk van de aard van hun activiteiten bevat, is onduidelijk hoe dit in de praktijk uit zal werken. Veel Nederlandse bedrijven opereren in nichemarkten maar vallen toch onder de volledige bewijslast van compliance in het voorstel van de Commissie. Het kabinet zal daarom inzetten op een heldere en uniforme afbakening van het toepassingsbereik van het lichte regime, en op vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven met laag-risicoactiviteiten. De stapeling van verplichtingen kan (significant) groter zijn dan het beleidsdoel rechtvaardigt, zeker als implementatie en handhaving per lidstaat verschillen. Ondanks de beoogde harmonisatie wordt geen volledig gelijk speelveld gecreëerd, aangezien lidstaten ruimte behouden voor aanvullende nationale voorwaarden, wat forumshopping en concurrentievervalsingen in de hand werkt.

De voorgestelde ondersteunende maatregelen – waaronder *guidance*, digitale loketten, cofinanciering en het e-certificeringssysteem – bieden mogelijk verlichting, maar hun effectiviteit hangt af van praktische uitvoerbaarheid, interoperabiliteit en gebruiksgemak. Het kabinet benadrukt het belang van proportionaliteit, en roept de Commissie op om lasten voor mkb en start-ups te beperken en helderheid te geven over de financiering en inzet van de ondersteunende instrumenten. Bedrijven uit derde landen zullen ook administratieve lasten moeten dragen om aan de nieuwe eisen te voldoen, willen ze op de EU interne markt acteren. Mogelijk zullen zij hogere lasten moeten dragen, omdat de nieuwe eisen verder afstaan van nationale wetgeving dan voor EU bedrijven. Daarnaast kan het voor deze bedrijven lastiger zijn om voldoende toegang te krijgen tot de beschikbare informatie en digitale loketten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie stelt dat het voorstel de concurrentiekracht van de EU-ruimtevaartsector versterkt door fragmentatie te verminderen, juridische duidelijkheid te bieden en toetreding tot de interne markt te vergemakkelijken. Vooral mkb's en start-ups zouden profiteren van lagere administratieve lasten en betere toegang tot investeringen. Tegelijkertijd leidt het voorstel tot extra nalevingskosten (3–10% hogere productiekosten) en blijft het risico op nieuwe fragmentatie bestaan door ruimte voor nationale aanvullende eisen. Ook roept het verplichte

EUSPA-registratiesysteem vragen op over dubbele lasten. Internationale concurrentie blijft een aandachtspunt: strengere EU-normen kunnen nadelig uitpakken voor EU ondernemers ten opzichte van landen met lichtere regelgeving. Tegelijkertijd zullen niet-EU ondernemers die op de EU markt willen handelen ook een nadelige impact ervaren van de strengere EU-normen.

Daarnaast blijven er zorgen over een ongelijk speelveld binnen de EU zelf. Nationale verschillen in toezicht, aansprakelijkheid en vergunningverlening kunnen leiden tot forum shopping, waarbij bedrijven zich vestigen in lidstaten met de laagste regeldruk en toch toegang krijgen tot de interne markt. Dit ondermijnt de beoogde gelijkenschakeling van marktvoorwaarden, waardoor het potentieel van het voorstel om de concurrentiekracht van de Europese ruimtevaartsector als geheel te versterken, wordt beperkt. Het voorstel bevat bovendien geen mechanismen om strategische belangen van lidstaten – zoals werkgelegenheid of technologische soevereiniteit – voldoende te borgen.

Het voorstel is ook van toepassing op niet-EU-operators die ruimtevaartdiensten in de EU aanbieden. Daarmee kunnen verplichtingen worden opgelegd aan derde landen, wat hun vergunningsregimes of operationele standaarden beïnvloedt. Het voorstel moet de positie van de EU als normsteller versterken op mondiale schaal, onder meer via eisen op het gebied van *debris mitigation* en digitale weerbaarheid. Dit moet bijdragen aan de internationale slagkracht van de EU, onder meer in multilaterale fora zoals de *United Nations Committee on the Peaceful Use of Outer Space* (COPUOS). Daarbij hecht het kabinet er wel aan dat eventuele handelsbelemmerende gevolgen van dit voorstel voor niet-EU landen tot een minimum beperkt worden en dat er voldoende aandacht is voor voorlichting over en ondersteuning bij implementatie van de vereisten.

Ook raakt het voorstel aan de open strategische autonomie van de EU. Door gemeenschappelijke eisen en toezichtstructuren moet de weerbaarheid worden versterkt en worden risicovolle strategische afhankelijkheden van derde landen beperkt. Wel moet worden voorkomen dat samenwerking met partners onbedoeld wordt belemmerd. Het kabinet acht het van belang dat versterking van de strategische weerbaarheid in balans is met behoud en verdere ontwikkeling van internationale samenwerking. Dit kan door samenwerkingsovereenkomsten of gelijkwaardigheidsbesluiten, en door aansluiting te zoeken bij internationaal erkende normen, zodat markttoegang in lijn met internationale verplichtingen en afspraken onder EU-handelsakkoorden kan worden gewaarborgd.

Verder kan het voorstel ook internationale organisaties zoals ESA raken. Het kabinet acht het van belang dat de status van ESA als onafhankelijke, intergouvernementele organisatie wordt gerespecteerd. Dit betekent onder meer dat zijn institutionele autonomie en de verdragsverplichtingen waaraan lidstaten als gastland (zoals Nederland voor ESTEC) gebonden zijn, niet onder druk komen te staan. Het is daarom van belang dat de toepassing van Uniewetgeving op ESA expliciet wordt afgestemd op bestaande internationale afspraken en de onafhankelijke positie van ESA als intergouvernementele organisatie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft mogelijk verstrekkende gevolgen voor de Nederlandse nationale regelgeving, in het bijzonder voor vergunningverlening, toezicht en registratie van ruimtevaartactiviteiten. Hoewel het gaat om een verordening die rechtstreeks van toepassing is in de nationale rechtsorde, zal effectieve uitvoering in de praktijk aanpassingen of aanvullingen vereisen in bestaande kaders, zoals de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). Zo introduceert het voorstel uniforme EU-criteria voor autorisatieprocedures, die deels kunnen afwijken van de huidige Nederlandse beoordelingspraktijk. Daarnaast zal de rol van de nationale bevoegde autoriteit moeten worden ingebed binnen een breder EU-kader, waarbij samenwerking met EU-organen zoals EUSPA verplicht kan worden gesteld. Ook verplicht het voorstel lidstaten om passende sancties vast te stellen bij overtreding van de verordening, wat aanpassing van nationale sanctiestelsels kan vergen.

Het voorstel leidt niet direct tot decentralisatie van bevoegdheden of een noodzaak voor ingrijpende interbestuurlijke afspraken. Wel vraagt de praktische uitvoering, bijvoorbeeld rond ruimtelijke ordening of milieueffecten, om goede afstemming met decentrale overheden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Op grond van de artikelen 41, derde lid, 44, derde lid, 56, negende lid, eerste alinea, 70, vierde lid, 78, derde lid, 79, vierde lid, 82, vierde lid, 83, vijfde lid, 84, vijfde lid, 85, vierde lid, 86, vierde lid, 92, vierde lid, 93, zevende lid, tweede alinea, 101, vierde lid, eerste alinea en 109, tweede lid, tweede alinea, van het voorstel kan de Europese Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen. Deze bevoegdheden zien onder meer op het vaststellen of actualiseren van technische en operationele eisen, het aanpassen van prioriteitenlijsten en risicocriteria op basis van wetenschappelijke en technologische vooruitgang, het bepalen van vereisten voor kritieke *assets*, fysieke en digitale weerbaarheid, back-upsystemen en supply-chainbeheer, alsmede op capaciteitsopbouw en onderzoek. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden in beginsel mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft, en daarnaast wenselijk, omdat de ruimtevaartsector sterk in ontwikkeling is en flexibiliteit daarom nodig is. Wel zijn er enkele belangrijke aandachtspunten. Zo is het kabinet kritisch over artikel 41, waarin via gedelegeerde handelingen de kostenstructuur voor EU-operators wordt vastgesteld. Deze bepaling is problematisch omdat de hoogte en opbouw van de heffingen die operators (inclusief niet-EU-operators) aan EUSPA moeten betalen voor vergunningverlening hiermee nog volledig onduidelijk is. Dit creëert onzekerheid voor bedrijven, en kan leiden tot hoge en disproportionele lasten in de toekomst. Daarbij is er in het huidige artikel geen uitzondering of differentiatie opgenomen voor MKB's en kennisinstellingen, waardoor deze partijen zwaar geraakt zouden kunnen worden. Hierbij moet nadrukkelijk worden gewaarborgd dat deze proportioneel zijn en dat MKB's en kennisinstellingen niet onevenredig worden belast. Ook bij artikel 44, over de inrichting en werking van de technische compliance boards, acht het kabinet het essentieel dat de vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie van Nederlandse partijen wordt geborgd. Het kabinet benadrukt daarbij dat lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om gevoelige informatie in nationale structuren te houden, zodat concurrentiegevoelige en strategische data niet verplicht centraal bij de Commissie of EUSPA terechtkomen. Ten aanzien van het bijstellen van

cyber- en fysieke weerbaarheidseisen (artikelen 78 t/m 86 en 92) is het voor het kabinet van belang dat daar waar het extra eisen betreft, dit onderdeel van de verordening dient te zijn. Daar waar het gaat om de invulling van eisen uit de verordening benadrukt het kabinet dat deze aan dienen te sluiten bij reeds bestaande relevante kaders, waaronder de NIS2- en CER-richtlijn. Overige gedelegeerde bepalingen, zoals de mogelijkheid tot het aanpassen van prioriteiten voor end-of-life-disposal, worden positief beoordeeld omdat zij aansluiten bij technologische vooruitgang en nieuwe inzichten. Gezien het doel van deze bepalingen – het wijzigen of aanvullen van de wetgevingshandeling – ligt gebruik van gedelegeerde handelingen hier inhoudelijk en juridisch voor de hand. Momenteel is de duur en omvang van de gedelegeerde bevoegdheden nog niet in alle gevallen duidelijk afgebakend. Dit is wél het geval bij enkele gedelegeerde bepalingen waar de inhoud concreet is omschreven (bijvoorbeeld ten aanzien van *end-of-life-disposal*), maar niet bij bepalingen met een bredere strekking zoals de artikelen 41, 44 en 56. Het kabinet zal er daarom op aandringen dat alle gedelegeerde bevoegdheden voldoende worden afgebakend, conform artikel 290, eerste lid, VWEU, inclusief een duidelijke bepaling over de duur van de delegatie. Die afbakening is in het huidige voorstel onvoldoende.

Op grond van de artikelen 59, derde lid, 61, derde lid, 63, tweede lid, 68, tweede lid, 69, tweede lid, 70, derde lid, 73, vierde lid, 93, achtste lid, 96, zevende lid, 97, vierde lid, 101, vijfde lid, 104, tweede lid en 111, vierde lid, van het voorstel kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen. Deze zien onder meer op methoden voor risico-analyse en *collision avoidance*, precisieniveaus voor *trackability*, *orbital traffic rules*, methoden om orbitale congestie te bepalen, technische ontwerpseisen voor bepaalde componenten, rapportageformats en standaarden voor gegevensuitwisseling. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden in beginsel mogelijk, omdat het gaat om de uitvoering van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat uniforme uitvoeringsregels noodzakelijk zijn om consistentie binnen de Europese ruimtevaartmarkt te waarborgen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Wat betreft de wenselijkheid zijn hierop wel enkele uitzonderingen: voor artikel 68 geldt dat de introductie van verkeersregels op zich logisch is, maar dat de regels in Annex IV waarnaar verwezen wordt, niet erg strikt zijn en onvoldoende gestandaardiseerd. Het kabinet acht het niet wenselijk dit aan operators zelf over te laten; duidelijke en uniforme *traffic rules* zijn juist essentieel voor een veilig en duurzaam gebruik van de ruimte. Bij artikel 104, over de vaststelling van gemeenschappelijke specificaties voor onder meer traceerbaarheid via e-certificaten, is het kabinet terughoudend vanwege het potentieel verstrekkende karakter en de mogelijke impact op markttoegang. Strengere of disproportionele eisen kunnen drempels opwerpen voor kleinere bedrijven en nieuwe toetreders tot de markt, waardoor het risico ontstaat dat de interne markt juist minder open en concurrerend wordt. De overige uitvoeringshandelingen, waaronder het opstellen van rapportagetemplates (artikelen 93 en 96), methodologieën in lijn met wetenschappelijke standaarden (artikel 97), technische interface-criteria (artikel 101) en het vaststellen van een *space-labelscheme* (artikel 111), worden door het kabinet als werkbaar beoordeeld. Gezien het doel van deze bepalingen – de uitvoering van de verordening volgens uniforme voorwaarden – ligt gebruik van uitvoeringshandelingen hier inhoudelijk en juridisch voor de hand. De gekozen onderzoeksprocedure wordt passend geacht, omdat het uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreft, al vraagt het kabinet de Commissie om de keuze voor de raadplegingsprocedure in artikel 104 nader te motiveren.

Het kabinet kan zich in beginsel vinden in het toekennen van deze bevoegdheden, mits bovengenoemde aandachtspunten worden meegenomen en voldoende waarborgen worden ingebouwd voor proportionaliteit, transparantie en betrokkenheid van de lidstaten bij de nadere uitwerking.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het EU-Publicatieblad, maar zal pas van toepassing zijn vanaf 1 januari 2030.

Hoewel verordeningen geen omzetting behoeven, is het aannemelijk dat het kabinet flankerende regelgeving zal moeten aanpassen of opstellen (zie 6a).

Het kabinet acht de voorgestelde termijn in beginsel haalbaar. Dit hangt wel af van de duidelijkheid over de uiteindelijke inhoud van de verordening en over de wijze waarop bestaande verplichtingen in nationale en internationale kaders zich verhouden tot de nieuwe EU-regelgeving. Specifieke aandacht is nodig voor de continuïteit van bestaande vergunningen en voor de rechtszekerheid voor bedrijven en instellingen die al actief zijn onder het Nederlandse regime.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling, waarbij de Commissie vijf jaar na toepassing van de verordening verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en proportionaliteit van de regeling. Het kabinet acht deze termijn relatief lang, gelet op de snelle technologische ontwikkelingen in de ruimtevaart en de verwachte gevolgen voor met name mkb-ondernemingen.

Het kabinet pleit voor een eerdere tussentijdse evaluatie en de mogelijkheid tot bijsturing, bijvoorbeeld na drie jaar, met specifieke aandacht voor de administratieve lasten en regeldruk, de impact op innovatieve start-ups, de verhouding tot bestaande wettelijke kaders (zoals de wetgeving ter implementatie van de NIS2-richtlijn en het VN-ruimteverdrag) en de effectiviteit van de governancestructuur.

Een horizonbepaling ontbreekt. Het kabinet kan zich hierin vinden, gezien het structurele karakter van de regeling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft duidelijke implicaties voor de uitvoering in Nederland. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) is de aangewezen instantie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). De voorgestelde verordening vereist echter een aanzienlijke uitbreiding van taken, onder meer op het gebied van: risicogebaseerde vergunningverlening; toezicht op *cybersecurity* en duurzaamheidseisen; registratie en monitoring via een EU-systeem (EUSPA); inzetbaarheid van sancties en dwangmiddelen; capaciteit om toezicht te houden op buitenlandse operators actief in Nederland; en internationale gegevensuitwisseling en rapportage. De Commissie

benoemt in haar impact assessment wel het voordeel van uitvoering van dit voorstel door dezelfde organisatie als de NIS2-richtlijn (de RDI gaat ook de NIS2-richtlijn uitvoeren). Het kabinet zet zich omwille van bovenstaande punten in om onnodige overlap en administratieve lasten door dit voorstel te voorkomen.

Naar verwachting zullen de taken die in het voorstel zijn opgenomen de huidige capaciteit van de RDI overstijgen. Het voorstel leidt tot extra administratieve lasten en operationele werkzaamheden. Uitvoering binnen bestaande capaciteit lijkt onwaarschijnlijk. Het kabinet acht het daarom wenselijk dat RDI een uitvoeringstoets uitvoert om de uitvoerbaarheid, benodigde aanpassingen en uitvoeringskosten in kaart te brengen.

De handhavingsstructuur is in het voorstel summier uitgewerkt. Het voorstel laat de vergunningverlening en sanctiebevoegdheden bij de lidstaten, maar verplicht hen wel tot adequate controle en meldingsplichten. Er is geen sprake van EU-brede directe handhaving, maar wel van verplichte registratie en gedeelde verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht op naleving van technische normen.

Het kabinet acht het voorstel niet zonder meer uitvoerbaar of handhaafbaar en roept de Commissie op tot verdere verduidelijking van uitvoeringsverplichtingen. Daarnaast zal het kabinet zich inzetten voor voldoende nationale beleidsruimte om uitvoering en handhaving naar eigen inzicht vorm te geven, met proportionele toepassing afhankelijk van risico en schaal van activiteiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.