

Fiche 2: Mededeling EU-benadering ruimteverkeersbeheer

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad. Een EU-benadering van het ruimteverkeersbeheer: Een bijdrage van de EU aan de aanpak van een mondiale uitdaging

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

15 februari 2022

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN(2022)4

d) *EUR-Lex*

[EU-Lex – 52022JC0004 – NL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

Raadsconclusies “Een EU-aanpak van Ruimteverkeersbeheer”

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

In reactie op de wereldwijde groei van de ruimtevaart heeft de Commissie een mededeling opgesteld over ruimteverkeerbeheer (*Space Traffic Management*, STM) waarmee de Commissie pleit voor een gezamenlijk, snel en resoluut optreden van de EU om een bijdrage te leveren aan deze mondiale uitdaging. STM wordt in de mededeling gedefinieerd als “de middelen en regels voor veilige en duurzame toegang tot, activiteiten in en terugkeer vanuit de ruimte.”

Met de wereldwijde groei van de ruimtevaart nemen ook de zorgen over een veilige en duurzame ruimtevaart toe. Vooral de explosieve groei van megaconstellaties¹ van kleine satellieten in lage aardbanen springt in het oog. Het op relatief kleine afstand kruisen van ruimteobjecten komt in de lage aardbanen steeds vaker voor. De potentiële maatschappelijke ontwrichting is groot wanneer ruimte-infrastructuur wegvalt door een botsing tussen satellieten, met ruimtepuin of andere objecten. Dit is een gevolg van toenemende afhankelijkheid van de maatschappij van satellietcommunicatie. Tot op heden heeft publiek en commercieel gebruik van de ruimte door zelfregulering en verantwoord gedrag niet geleid tot grote ongelukken in de ruimte, maar dat is niet langer vanzelfsprekend.

¹ Een megaconstellatie is een samenstelling van vele honderden of zelfs duizenden kunstmatige satellieten in de ruimte die samenwerken als één satellietstelsel.

Verschillende ontwikkelingen maken handelen noodzakelijk. Het volume van ruimtepuin en het risico op botsingen in de ruimte nemen toe. Ook leiden lagere kosten tot een grote toename van het aantal satellieten. Daarnaast raakt gebruik van de ruimte steeds meer omstreden, wat een dreiging vormt voor de veiligheid en weerbaarheid van de EU. Bovendien zijn er momenteel maar zeer beperkte mondiale 'verkeersregels' voor gedrag in de ruimte.

De aanpak die door de Commissie wordt voorgesteld is gebaseerd op vier hoofdlijnen met daaraan gekoppelde acties. Ten eerste dienen de STM-vereisten van zowel civiele als militaire actoren en de impact daarvan voor de EU in kaart te worden gebracht middels een consultatiemechanisme. Ten tweede dienen de operationele capaciteiten ter ondersteuning van STM te worden verbeterd. Dit kan door het verder ontwikkelen van de autonome operationele capaciteit van de EU voor het volgen van ruimteobjecten en het voorspellen van mogelijke botsingen. Daarnaast moeten regelgevende aspecten van STM worden bevorderd. De Commissie wil toewerken naar zowel STM-normen en -richtsnoeren alsook wetgeving. Daarom pleit de Commissie voor een standaardiseringsforum, het creëren van stimulansen voor verantwoord gedrag in de ruimte en verplichte registratie van satellietoperators bij een dienst voor aanvaringsvermijding (*collision avoidance service*). Ook kondigt de Commissie de presentatie aan van een wetgevingsvoorstel voor 2024. Tot slot moet de EU STM-aanpak volgens de Commissie op internationaal niveau gepromoot worden. Zo kan de EU-aanpak door discussie in de relevante VN-fora, zoals bijvoorbeeld het VN-comité voor het Vreedzaam Gebruik van de Ruimte (COPUOS), regionale samenwerking en dialogen met derde landen bijdragen aan een mondiaal STM-systeem.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van ruimtevaart wordt iedere drie jaar vastgelegd in de Nota Ruimtevaart (2019)². Deze nota beschrijft op hoofdlijnen de prioriteiten van het kabinet, het nationaal beleid en de inzet binnen het Europese Ruimtevaartagentschap (ESA), de programma's van de Europese Unie (EU) en de Verenigde Naties (VN). Dit jaar zal het kabinet opnieuw keuzes maken over de omvang en inzet van het ruimtevaartbudget, ook met het oog op onze inzet tijdens de ESA Ministeriële Conferentie van 22 en 23 november 2022. Onder voorbehoud van de voortgang van de gesprekken met ESA zal het kabinet de Kamer vóór de zomer 2022 informeren over de kabinetsvoorstellen op dit thema.

Een rode draad in de Nota Ruimtevaartbeleid 2019 is de bijdrage van ruimtevaart aan de maatschappelijke uitdagingen in het toenmalige regeerakkoord en de agenda's van de EU en de VN. Klimaat, (economische) veiligheid, slimme mobiliteit en duurzame landbouw zijn slechts vier van deze grote uitdagingen. Als gastheer van ESTEC - het grootste ruimtevaartcentrum in Europa, gevestigd in Noordwijk - blijft het kabinet investeren in ESA en de wisselwerking met Nederlandse en Europese kennisinstellingen en bedrijven.

Op nationaal niveau is er de Wet ruimtevaartactiviteiten (Wra), het regelgevend kader voor ruimtevaartactiviteiten die worden ontplooid vanuit Nederland. Hieronder vallen de verplichtingen

² Kamerstuknummer: 24446 nr. 64

waar satellietoperators aan moeten voldoen, die voortkomen uit de VN-verdragen waar de mededeling aan refereert onder 6.1.

Het kabinet steunt en neemt deel aan het Europese ruimtevaartprogramma. Een van de vier componenten is monitoring en bewaking van de ruimte (*Space Situational Awareness, SSA*). Daaronder valt ook *Space Surveillance and Tracking (SST)* en het beoogde EU SST-partnerschap. Nederland neemt momenteel deel aan gesprekken over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan dit partnerschap, dat in de loop van 2022 zal starten. De beoogde Nederlandse bijdrage aan deze dienstverlening zal bestaan uit data van de SMART L-radarsystemen die via het Defensie Space Security Centre (DSSC) zal worden gedeeld.

Het kabinet onderschrijft de internationale richtlijnen om veilige en duurzame ruimtevaart te bevorderen, zoals de *Long-term Sustainability Guidelines for Outer Space Activities*³ van de VN. Ter voorkoming van ruimtepuin zijn er de *Space Debris Mitigation Guidelines*⁴ van het *Interagency Space Debris Coordination Committee (IADC)*, alsmede de *International Organization for Standardization (ISO)* en *European Coordination for Space Standardization (ECSS)*-standaarden. Nederlandse satellietoperators worden gestimuleerd om deze richtlijnen te volgen bij het plannen van hun missies.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland, met op het moment van schrijven 21 satellieten onder Nederlandse jurisdictie, heeft belang bij veilige en duurzame ruimtevaart. Enerzijds vanwege het brede maatschappelijke belang van data en dienstverlening via de ruimte, anderzijds om bestendige groei van publieke en commerciële ruimtevaart in ons land mogelijk te maken. Het kabinet staat dan ook positief tegenover de mededeling van de Commissie over STM.

Het kabinet erkent het inherente *dual use*-aspect van STM en de bijbehorende technologieën, wat inhoudt dat deze voor zowel civiele als militaire doeleinden kunnen dienen. Vanuit die invalshoek kunnen afspraken over STM ook positief bijdragen aan het VN-traject om dreigingen in de ruimte te verminderen door te werken aan normen en principes over verantwoord gedrag in de ruimte (als uitvloeisel van AVVN-resolutie 76/231⁵). Daarom ondersteunt het kabinet het beoogde consultatiemechanisme om civiele en militaire STM-vereisten in kaart te brengen.

Zoals aangegeven neemt Nederland momenteel deel aan gesprekken over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan het EU SST-partnerschap. Dit partnerschap in oprichting zal het mogelijk maken om operationele capaciteiten voor monitoring en bewaking van de ruimte in de EU te bundelen. Daarmee speelt het een belangrijke rol in de EU-benadering van het ruimteverkeersbeheer. In dat kader is het kabinet voorstander van het verbeteren en versterken van EU operationele capaciteiten ter ondersteuning van STM.

³ Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities – www.unoosa.org

⁴ Space Debris Mitigation Guidelines – www.iadc-home.org

⁵ AVVN-resolutie 76/231: *Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours*

Het kabinet onderschrijft internationale richtlijnen om veilige en duurzame ruimtevaart te bevorderen, alsmede ISO- en ECSS⁶-normen ter voorkoming van ruimtepuin. Echter heeft het kabinet nog enkele vragen. Het kabinet zal pleiten voor meer duidelijkheid over de toegevoegde waarde van een standaardiseringsforum zoals de mededeling voorstelt. Het kabinet staat positief tegenover het creëren van stimulansen (*incentive measures*) die satellietoperators aanmoedigen om zich aan deze richtlijnen en standaarden te houden. Waar het gaat om verplichte registratie van satellietoperators bij een *collision avoidance service* die ‘tenminste hetzelfde niveau als EU SST aanbiedt’ zal het kabinet zich inzetten om meer duidelijkheid te krijgen wat dat in de praktijk betekent, om op basis daarvan de wenselijkheid ervan te beoordelen.

De mededeling kondigt aan dat de Commissie met een wetgevingsvoorstel voor Europese STM-regelgeving zal komen in 2024. Omdat het een mondiaal probleem betreft, heeft het kabinet een voorkeur voor een internationaal regelgevend kader op het gebied van STM in de VN, waar mogelijk juridisch-bindend. Maar indien dit binnen een voorzienbare periode niet realistisch wordt geacht, kan een regulerend kader in EU-verband een terugvaloptie zijn. Een dergelijk kader kan bijdragen aan een gelijk speelveld binnen de EU, de convergentie van regelgevende kaders van de lidstaten bevorderen en de onderhandelingspositie van de EU tegenover andere machtsblokken versterken. In lijn met de huidige Wet Ruimtevaartactiviteiten heeft het kabinet daarbij een voorkeur voor technologie-neutrale regulering, vanwege de nog steeds snelle technologische ontwikkelingen in de ruimtevaart.

De Commissie verklaart dat een EU-aanpak voor STM moet bijdragen aan een mondiaal STM-systeem. Het kabinet onderschrijft dit wegens het mondiale karakter van STM en verwelkomt het voornemen om hierover in gesprek te gaan binnen de relevante VN-fora.

Het kabinet zet voorts in op een inclusief proces, waarbij alle belanghebbenden waaronder de relevante industrie, onderzoeksinstituten en het mkb betrokken zijn. Een rol van ESA als primaire technische partner van de Commissie ligt eveneens in de rede.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste inschatting van het krachtenveld bij STM is dat het overgrote deel van de lidstaten positief zal staan tegenover het voorstel. Er bestaat consensus dat STM belangrijk is en dat er op EU-niveau aan gewerkt moet worden. Wel bestaan er verschillende zienswijzen over de manier waarop. Eerdere discussies gingen bijvoorbeeld over standaarden, maar ook over de noodzaak voor een juridisch-bindend VN-kader. De inschatting is dat er geen lidstaten fundamenteel tegen dit voorstel zullen zijn.

Het krachtenveld binnen het Europees Parlement is vooralsnog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

⁶ ISO 24113 en ECSS-U-AS-10C Rev.1

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte. Op dit terrein is sprake van een parallelle bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. De uitoefening van deze bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft als doel de versterking van gezamenlijke samenwerking binnen de ruimtevaart en het ruimteverkeerbeheer. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van samenwerking op Europees niveau binnen dit beleidsthema. Gezien de grensoverschrijdende aard van ruimteverkeer kunnen de doelstellingen van STM niet door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Echter pleit het kabinet voor het opstellen van een internationaal regelgevend kader voor STM in VN-verband, waar mogelijk juridisch-bindend, vanwege de mondiale aard van het probleem. Dit sluit optreden op EU-niveau niet uit en optreden op het niveau van de EU is gerechtvaardigd. Hierbij acht het kabinet het wel belangrijk dat het VN-verband daarbij niet uit het oog wordt verloren.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om via acties en regels een veilige en duurzame toegang tot, activiteiten in en terugkeer vanuit de ruimte te versterken. De voorstellen in de mededeling zijn geschikt om de doelstellingen te bereiken. Het betreft bijvoorbeeld de voorstellen om middels een consultatiemechanisme de civiele en militaire STM-vereisten in kaart te brengen, maar ook het versterken en ontwikkelen van diensten voor monitoring en bewaking van de ruimte door het EU SST-partnerschap. Het voorgestelde optreden lijkt niet verder te gaan dan noodzakelijk. Zo beperkt de Commissie zich in dit stadium bijvoorbeeld tot stimulansen voor het gebruik van normen en richtsnoeren voor ruimteverkeersbeheer, in plaats van een wettelijke verplichting.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Het kabinet zal de Commissie vragen een indicatie te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

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. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling leidt niet direct tot een stijging van administratieve lasten. Het ligt echter wel in de lijn der verwachting dat enkele acties onder hoofdlijn “3) Bevorderen van STM regelgevende aspecten” zullen leiden tot een stijging van administratieve lasten, zowel bij de Rijksoverheid als bij Nederlandse satellietoperators.

Wanneer daadwerkelijk stimulansen worden ontwikkeld (*incentive measures*, actie 6), dan zal er ook toezicht moeten plaatsvinden. Daarom pleit de Commissie voor een certificatiemechanisme. Daarnaast is er de verplichte registratie van satellietoperators bij een *collision avoidance service* die 'tenminste hetzelfde niveau als EU SST aanbiedt'. Al deze maatregelen zouden leiden tot hogere administratieve lasten, voor zowel de satellietoperator als voor de toezichthouder.

Van alle voorgestelde acties zou eventuele Europese STM-regelgeving naar verwachting de grootste stijging van administratieve lasten tot gevolg kunnen hebben.

Er is weinig bekend over de effecten van de voorgestelde maatregelen op het Europese concurrentievermogen. Ten algemene zullen de maatregelen rond ruimtebewaking (SST) bijdragen aan betere bescherming tegen botsingen in de ruimte, wat een kostenbesparend effect kan hebben. De diensten van het EU SST-partnerschap worden in principe kosteloos aangeboden. Voorgestelde maatregelen op gebied van verplichte standaarden en richtlijnen zouden daarentegen kunnen leiden tot hogere kosten als gevolg van stijgende regeldruk. Indien de STM-afspraken niet voor alle ruimtevaartspelers gelden, heeft dit negatieve gevolgen voor het gelijk speelveld.

STM heeft een inherent geopolitiek karakter. STM is het meest effectief en efficiënt met een mondiale aanpak. Samenwerking binnen de EU is daarin een eerste stap. De Commissie kijkt ook naar inzet in de VN en samenwerking met andere regio's, bijvoorbeeld door het voor derde landen beschikbaar stellen van diensten voor ruimtebewaking uit het EU SST-partnerschap. Ook dit partnerschap heeft een inherent geopolitiek karakter, omdat het voortkomt uit de wens om te beschikken over autonome capaciteiten voor ruimtebewaking.