

Vergaderjaar 2021–2022

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3412**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Programma Beveiligde Connectiviteit

Fiche: Mededeling EU-benadering ruimteverkeersbeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 3413)

Fiche: Verordeningen besluitvormingsprocedure Europese Unie en Euratom bij instellen autonome maatregelen onder de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst en het Terugtrekkingsakkoord EU-VK (Kamerstuk 22 112, nr. 3414)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

## Fiche: Verordening Programma Beveiligde Connectiviteit

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma van de Unie voor beveiligde connectiviteit voor de periode 2023–2027
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
15 februari 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2022)57
- d) *EUR-Lex*  
EU-Lex – 52022PC0057 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
EU-Lex – 52022SC0030 – EN – EUR-Lex (europa.eu) – SWD/2022/30
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 189(2) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

De Commissie wil met haar voorstel voor een verordening voor het *Secure Connectivity Programme* (SCP) een veilig Europees systeem voor satellietverbindingen opzetten. Dit systeem moet zorgen voor wereldwijde, veilige, flexibele en weerbare satellietcommunicatiediensten voor de Unie en overheidsinstellingen van lidstaten. Het systeem zal complementair zijn aan grondgebonden netwerken en zal voorzien in naadloze digitale communicatie in gebieden waar grondgebonden netwerken afwezig zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om situaties op zee en in de lucht (vliegverkeer), wanneer een grondgebonden netwerk is vernietigd (bijvoorbeeld door een natuurramp), en waar lokale netwerken zijn gecompromitteerd (bijvoorbeeld in crisissituaties of voor diplomatieke diensten). De Commissie noemt hierbij ook het belang van Europese technologische soevereiniteit en het stimuleren van de Europese industrie als belangrijke drijfveren. Ten slotte noemt de Commissie dat het satellietstelsel ook kan voorzien in de behoefte voor breedbanddiensten in perifere gebieden. De Commissie dicht het systeem een belangrijke rol toe in het Strategisch Kompas<sup>1</sup> bij het leveren van beveiligde communicatiemiddelen voor veiligheids- en defensiegebruikers. Naast satellietcommunicatie voor publieke gebruikers, beoogt SCP ook dienstverlening en technologieontwikkeling voor de private markt op het gebied van Internet of Things (IoT), autonoom rijden, e-health, 5G/6G, logistiek en landbouw.

---

<sup>1</sup> Hierover bent u geïnformeerd via Kabinetsappreciatie Concept Strategisch Kompas Kamerstukken 21 501-28 en 21 501-02, nr. 229.

Qua bereik kijkt de Commissie in eerste instantie naar Europa, maar in tweede instantie ook naar «strategische gebieden», zoals de Noordpool en Afrika<sup>2</sup>.

De urgentie van het voorstel komt voort uit drie elementen. Ten eerste, de opkomst van verschillende (door publieke actoren ondersteunde of gesubsidieerde) niet-EU megaconstellaties<sup>3</sup> in de VS, China en Rusland. Daarmee heeft dit programma een duidelijk geopolitiek oogmerk. Naast een virtueel veiligheidsschild, moet dit systeem een Europees antwoord zijn op de dreigende wereldwijde dominantie van commerciële megaconstellaties. Ten tweede ontstaat er volgens de Commissie een tekort aan beschikbare frequenties die satellieten gebruiken voor communicatie. Dit is een gevolg van de toename van megaconstellaties. De Commissie wil gebruik maken van de beschikbare rechten nu dat nog kan. Ten derde voorziet de huidige capaciteit van *European Union Governmental Satellite Communications* (GOVSATCOM), in opbouw, de Unie reeds van beperkte satellietcommunicatiediensten voor de Unie en overheidsinstellingen van lidstaten. De levensduur hiervan is echter beperkt, wat (mede gegeven de ontwikkeltijd van vervolgsystemen) de noodzaak benadrukt voor doorontwikkeling en uitbreiding van het systeem.

Om een veilig Europees systeem voor satellietverbindingen te realiseren wil de Commissie bestaande EU ruimtevaartinitiatieven (waaronder GOVSATCOM, Europees kwantuminternet EuroQCI, Galileo en Copernicus) uitbreiden en aanvullen. Uiteindelijk beoogt de Commissie een Europese constellatie met zo'n 1.000 satellieten in verschillende aardbanen, variërend van lage aardbanen (tot 2.000 km) tot geostationaire baan (36.000 km). Het voorstel zet op hoofdlijnen uiteen hoe de Commissie dit wil realiseren door middel van een publiek-privaat partnerschap.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment heeft geleid tot het formuleren van drie specifieke beleidsdoelen: 1) het zekerstellen van de voorziening van veilige satellietcommunicatie voor evoluerende publieke behoeften, 2) het verbeteren van de weerbaarheid van lidstaten en EU-operaties, door middel van gegarandeerde toegang tot veilige satellietcommunicatie, en 3) het verzekeren dat de communicatiebehoeften van overheden niet kritisch afhankelijk zijn van non-EU infrastructuur.

Om het gat in de beveiligde voorziening van overheidsdiensten te dichten, zijn verschillende beleidsopties overwogen. Een nul-scenario waarbij de EU geen actie onderneemt aanvullend op het huidige GOVSATCOM. Optie één, waarbij de EU volledig een eigen systeem financiert en aanschaft. Optie twee, een concessie-model waarbij de EU het systeem financiert en aanschaft, maar ook private middelen door concessiecontracten kunnen bijdragen. Of optie drie, een non-EU constellatie waarbij de EU geaccrediteerde diensten inkoopt bij leveranciers in derde landen (omdat leveranciers binnen de EU momenteel niet over de benodigde capaciteit beschikken).

---

<sup>2</sup> De Noordpool is een strategisch gebied met het oog op de maritieme veiligheidsstrategie van de EU. Afrika is van strategisch belang, onder andere in het kader van de «Global Gateway»-strategie.

<sup>3</sup> Een megaconstellatie is een samenstelling van vele honderden of zelfs duizenden kunstmatige satellieten in de ruimte die samenwerken als één satellietstelsel.

Optie één en twee zouden volgens het impact assessment de doelen bereiken. Maar optie twee scoort hoger met betrekking tot mogelijke economische baten, met een mogelijke bruto toegevoegde waarde van EUR 17–24 miljard en additioneel EUR 10–19 miljard aan *spill-over* effecten voor de EU-economie<sup>4</sup>. Optie drie is niet acceptabel volgens de Commissie, omdat dit zou leiden tot afhankelijkheid van derde landen. Op sociaal vlak is de impact een verbetering van de weerbaarheid van EU-infrastructuur en publieke diensten, met name tijdens noodsituaties en (natuur)rampen, en dataprivacy. Op milieugebied zullen de productie en lancering van het systeem een negatieve impact hebben, hoewel het impact assessment beargumenteert dat de productie van ruimtevaartuigen niet significante uitstoot tot gevolg heeft in vergelijking met andere industrieën. Verder zal worden voldaan aan internationale normen voor het tegengaan van ruimtevuil.

De geschatte kosten voor een satellietcommunicatiesysteem met de capaciteit om te voldoen aan publieke behoefte wordt geraamd op EUR 6 miljard. Onder optie twee worden de kosten verdeeld tussen EU-budget, bijdragen van lidstaten en investeringen door de private sector.

De Raad voor regelgevingstoetsing (*Regulatory Scrutiny Board*) heeft het impact assessment twee keer beoordeeld en is twee keer met een negatieve opinie gekomen. Dat was het gevolg van significante tekortkomingen, waaronder 1) het ontbreken van analytische samenhang tussen probleem, doelen en beleidsopties, 2) het ontbreken van verklaringen voor de keuze in beleidsopties, en 3) het gebrek aan een tijdlijn en identificatie van geldbronnen. Ondanks deze negatieve opinie van de Raad voor regelgevingstoetsing heeft de Commissie besloten om verder te gaan met het voorstel. In reactie op de tweede negatieve opinie heeft de Commissie een annex aan het impact assessment toegevoegd met aanvullende verduidelijking en bewijzen.

### **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)<sup>5</sup>. 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. Het huidige kabinet blijft het Europese doel van een autonome toegang tot en gebruik van de ruimte ondersteunen en zal afspraken in ESA-kader hierover nakomen. Als gastheer

<sup>4</sup> De mogelijke bruto toegevoegde waarde is bepaald middels een econometrisch input-outputmodel. De multipliers die zijn ontwikkeld voor de impact assessment studies van de vorige Ruimtevaartverordening zijn naadloos toe te passen op de implementatie van een nieuwe infrastructuur, zoals hier het geval.

<sup>5</sup> Kamerstuk 24 446, nr. 64.

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. Binnen Europa zet het kabinet zich in voor een gelijk speelveld, zodat de Nederlandse sector (waaronder mkb en startups) aansluiting kunnen vinden bij Europese ruimtevaartprogramma's.

Het kabinet steunt en neemt deel aan het Europese ruimtevaartprogramma. Sinds de ruimtevaartverordening van 2021<sup>6</sup> bestaat het programma uit de onderdelen Galileo (satellietnavigatie), Copernicus (aardobservatie), GOVSATCOM (satellietcommunicatie voor publiek gebruik), EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service, bedoeld om bestaande satellietnavigatienetwerken te verbeteren) en *Space Situational Awareness* (SSA, ruimtebewaking).

Aangezien communicatie(netwerken) in dit voorstel centraal staan, is ook het Nederlandse beleid daarop hier van belang. Nederland heeft een goede positie op het gebied van digitale connectiviteit en staat bekend als één van de meest digitaal verbonden landen van de EU. Deze koppositie vergt echter wel continu onderhoud en aanpassing aan veranderende omstandigheden. Hoewel Nederland nu reeds beschikt over een veilige en betrouwbare digitale infrastructuur, zou het programma een positieve bijdrage kunnen leveren aan de veerkracht hiervan onder bijzondere omstandigheden. Er ontstaat dankzij het programma een extra infrastructuur die in uitzonderlijke situaties, bij grootschalige uitval van de grondgebonden netwerken als gevolg van natuurrampen of moedwillig handelen, als terugval kan fungeren voor Nederland en andere lidstaten om de nationale en internationale communicatie in stand te houden.

Het door de NAVO en Nederland erkennen van de ruimte als vijfde militair domein (naast land, zee, lucht en cyber) illustreert het grote belang van het (militaire) gebruik van de ruimte. De Nederlandse krijgsmacht is in toenemende mate afhankelijk geworden van de ruimte. Het gaat daarbij met name om het gebruik van satellieten die essentieel zijn voor de communicatie, positiebepaling, navigatie, observatie en *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) bij het informatie-gestuurd optreden van de strijdkrachten. De relevantie hiervan is in de Defensievisie 2035<sup>7</sup> beschreven en zal in de nog uit te brengen Defensienota 2022 en Defensie Ruimte Agenda nader worden uitgewerkt.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief ruimteveiligheid<sup>8</sup> wil Nederland met het ruimteveiligheidsbeleid op verschillende wijzen een toegevoegde waarde leveren. Een speerpunt hierin is het verbeteren van de weerbaarheid van onze samenleving door voor Nederland relevante ruimte-infrastructuur te beschermen en een objectieve *space situational awareness* te garanderen. Tijdens de informele bijeenkomst van de Europese staatshoofden en regeringsleiders te Versailles op 10 en 11 maart 2022 werd tegen het licht van de agressie van Rusland tegen de Oekraïne het voornemen onderschreven om te investeren in ruimtegebaseerde connectiviteit en synergiën tussen onderzoek en innovatie op civiel, defensie- en ruimtevaartgebied.

<sup>6</sup> EU-Lex – 32021R0696 – NL – EUR-Lex (europa.eu).

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 919, nr. 71.

<sup>8</sup> Kamerstuk 24 446, nr. 74.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat positief tegenover de ontwikkeling van Europese satellietinfrastructuur voor veilige communicatie. Het initiatief draagt bij aan het waarborgen van wereldwijde, veilige, flexibele en weerbare satellietcommunicatiediensten voor de Unie en overheidsinstellingen van lidstaten en zal de afhankelijkheid van derde landen verminderen. Het systeem zal in eerste instantie worden gebruikt door Europese publieke instanties, zoals het Europees Grens- en kustwachtagentschap Frontex. Op termijn zullen ook Nederlandse publieke partijen van deze infrastructuur gebruik kunnen maken. Dit satellietnetwerk kan een bijdrage leveren aan de veiligheid en kwaliteit van verbindingen en het kan een rol spelen als *fallback*-infrastructuur bij een grootschalige uitval van grondgebonden netwerken. Het voorliggende voorstel wordt dan ook wenselijk geacht. Echter zijn er nog veel onduidelijkheden over de uitwerking in de praktijk, waaronder de dimensionering, technische en financiële aspecten.

Voor de onderdelen van dit programma die nog volop in ontwikkeling zijn, zoals het Europese kwantuminternet (EuroQCI) en optische satellietverbindingen, liggen nieuwe technologische uitdagingen in het verschiet op terreinen waar het kabinet voor Nederland industriële en technologische kansen ziet. Deze positieve grondhouding is ook ingebracht in de onderhandelingen rondom het Strategisch Kompas.

Het Europese belang is duidelijk: Europa moet in het digitale tijdperk kunnen beschikken over basistechnologie en productiecapaciteit voor veilige en snelle communicatie en dataverkeer, zowel grondgebonden als in de ruimte. Gegeven de grensoverschrijdende aard van connectiviteit alsook de omvang van het project kan dit beter door de Unie worden bereikt dan door individuele lidstaten. Het voorstel voorziet op voorhand in een *eigen* constellatie van circa 1.000 satellieten. Dit op voorhand gestelde doel is voor het kabinet een aandachtspunt. Een modulaire opbouw van het programma zou een minder ingrijpend alternatief kunnen zijn. Daarbij wordt begonnen met inkoop van diensten bij private Europese partijen, waarna alsnog kan worden overwogen om eigen Europese capaciteit op te bouwen. Bovendien kan zo de grootte van de constellatie met voortschrijdend inzicht worden aangepast om goed aan te sluiten bij de steeds evoluerende behoefte. Dit scenario is volgens het kabinet echter niet voldoende in overweging genomen en behoeft nader onderzoek.

Het impact assessment van de Commissie kent volgens het kabinet tekortkomingen, ook gesignaleerd door de Raad voor regelgevings-toetsing. Het commentaar heeft betrekking op o.a. analytische coherentie en het gebrek aan uitleg over beleidskeuzes. Hoewel het kabinet positief is over de ambitie, deelt het de zorgen over de uitleg van de beleidskeuzes. De annex met aanvullende verduidelijking en bewijzen die door de Commissie aan het impact assessment is toegevoegd heeft deze zorgen niet weggenomen. Het kabinet zal daarom nadere toelichting vragen van de Commissie.

Voor de relevante sleuteltechnologieën (zoals kwantumencryptie en kwantuminternet) ligt een betrokkenheid van de publieke sector bij de ontwikkeling van deze nieuwe infrastructuur en technologie voor de hand. Echter, bij meer gangbare technologie voor veilige communicatie en dataverkeer past een meer terughoudende rol van de EU om marktwerking de ruimte te geven. Bij de verdere uitwerking van het programma zal het kabinet inzetten op eerlijke concurrentie, handhaving van het staatssteunkader, een Europese markt voor veilige en snelle communi-

catie en eerlijke, open en transparante aanbestedingsprocedures op alle niveaus.

In het voorstel is de hoofdaannemer (*prime contractor*) verantwoordelijk voor het integreren van het mkb en startups in de uitvoering van het programma. Deelname van deze partijen is hiermee in de ogen van het kabinet onvoldoende geborgd. Het kabinet zal zich inzetten voor betere afspraken binnen het programma over het betrekken van mkb en startups.

In tegenstelling tot het voorstel van de Commissie, ligt een modulaire opbouw van een Europees satellietnetwerk, in eerste instantie voor publieke gebruikers, volgens het kabinet voor de hand. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze mogelijkheid verder zal worden onderzocht en overwogen. Op termijn moeten nationale en commerciële satellietinfrastructuren aan het netwerk kunnen worden toegevoegd, om afhankelijkheid van één enkele aanbieder te voorkomen en flexibele groeiscenario's mogelijk te maken. Om deze reden moet ook integratie met en benutting van bestaande grondgebonden netwerken mogelijk blijven.

Het voorstel doet vanwege zijn omvang een relatief grote aanslag op bestaande Europese fondsen, waarbij andere prioriteiten onder druk kunnen komen te staan. Het kabinet staat bijvoorbeeld terughoudend tegenover benutting van middelen uit bestaande EU-ruimtevaartprogramma's als Copernicus en Galileo, omdat daarmee de voortgang van deze programma's belemmerd kan worden. Hetzelfde geldt voor fondsen als het Digital Europe Programme (DEP) en de Connecting Europe Facility (CEF). Het kabinet heeft het standpunt dat de gevolgen van de verschuiving van middelen binnen de Europese fondsen ten behoeve van dit programma zorgvuldig moeten worden onderzocht en afgewogen, zodanig dat voldoende geborgd wordt dat hiermee geen andere prioriteiten in het geding komen. Ook merkt het kabinet op dat inzet van de ongealloceerde marge bedoeld is voor onvoorziene omstandigheden en het kabinet nog niet overtuigd is van de vermeende noodzaak om de marge voor dit voorstel in te zetten.

De totale kosten om het SCP operationeel te krijgen bedragen volgens de Commissie EUR 6 mld. Daarvan komt EUR 2,4 mld. uit de EU-begroting. De overige EUR 3,6 mld. zou moeten komen van lidstaten en private investeringen, maar hoe is nog onduidelijk. Ook is niet zeker of en hoeveel de private sector bereid is te investeren. Het kabinet zal zich inzetten voor meer duidelijkheid hierover.

Voor het kabinet is het van belang dat het Europese Ruimtevaartagentschap ESA fungeert als technische partner van de Commissie bij de ontwikkeling en realisatie van dit programma. Het kabinet zal zich inzetten voor een goede positionering van ESA in dit programma.

Het kabinet steunt dat het programma open staat voor deelname van intergouvernementele organisaties (IGO), zoals de NAVO, mits er een internationale overeenkomst wordt gesloten tussen de EU en de IGO in overeenstemming met Artikel 218 VWEU. Het kabinet hecht aan internationale samenwerking met gelijkgezinde partners en zal er daarom scherp op zijn dat deelname van IGO's onder gepaste voorwaarden mogelijk blijft.



### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Tijdens de informele Raad voor Concurrentievermogen van 16 februari jl. hebben de EU-lidstaten, inclusief Nederland, algemene politieke steun uitgesproken voor SCP<sup>9</sup>. De inschatting van het kabinet is dat er geen lidstaten fundamenteel tegen het voorstel zullen zijn. Hoewel de strategische noodzaak van een dergelijk systeem door veel lidstaten wordt erkend, is er ook sprake van breed gedragen kritiek. Deze richt zich vooral op de vele openstaande vragen rond implementatie. Veelgehoorde kritische geluiden zijn: 1) het budget van SCP mag niet ten koste gaan van bestaande ruimtevaartprogramma's, 2) een concessie-model leidt niet tot innovatie (een «open systeem» zou hiervoor beter geschikt zijn) en 3) een stapsgewijze aanpak, met om te beginnen de inkoop van satellietcapaciteit via GOVSATCOM en daarna een verder modulaire groei, moet tot de mogelijkheden behoren.

Inhoudelijk is de beeldvorming over SCP wisselend. Een aantal zuidelijke lidstaten lijken het meest positief. Vanuit Noordwestelijke lidstaten klinken meer kritische signalen van zowel inhoudelijke als financiële aard. Zodoende staat het kabinet met een positief-kritische positie niet geïsoleerd.

In het Europees Parlement zullen naar verwachting de Commissie voor Industrie, Onderzoek en Energie (*Committee on Industry, Research and Energy*, ITRE) en de Commissie voor Budgetten (BUDG) het onderwerp behandelen. Voor zover bekend is er nog geen rapporteur aangewezen. Het krachtenveld binnen het Europees Parlement is vooralsnog onbekend.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de rechtsbasis. De Commissie baseert het voorstel op artikel 189(2) VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid de nodige maatregelen vast te stellen voor de verwezenlijking van de doelstellingen uit artikel 189(1) VWEU, waaronder het uitstippelen van een Europees ruimtevaartbeleid, deze kunnen de vorm hebben van een Europees ruimtevaartprogramma (enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten is uitgesloten). De EU heeft op het terrein van ruimtevaartbeleid een parallelle bevoegdheid. Dit is vastgelegd in artikel 4 lid 3 VWEU. De uitoefening van die bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het doel van het voorgestelde optreden is een Europees systeem voor beveiligde satellietcommunicatie op te zetten dat de levering waarborgt van wereldwijde veilige, flexibele en weerbare satellietcommunicatiediensten. Het kabinet onderschrijft hiervoor de noodzaak van samenwerking op Europees niveau. Gezien de mondiale schaal en de aard van connectiviteit kan dit onderwerp niet uitsluitend op lokaal of regionaal niveau worden geregeld. Verder heeft geen lidstaat op zichzelf de capaciteiten of middelen om te voldoen aan de totaliteit van evoluerende gebruikersbehoeften en bijbehorende kosten. De toegevoegde waarde van een Europese oplossing zit in het voorkomen van duplicatie, betere exploitatie, gezamenlijk vergroten van veiligheid en

<sup>9</sup> Kamerstuk 21 501-30, nr. 554.



weerbaarheid, een groter aanbod van diensten en schaalvoordeel. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Wel heeft het kabinet een aandachtspunt. Het programma definieert minimumeisen voor het opzetten van een Europees systeem voor veilige connectiviteit en de voorziening van satellietcommunicatie voor publiek gebruik. Het systeem zal zodanig worden ontworpen dat het complementair is aan bestaande capaciteit van lidstaten, en dat het additionele capaciteitsbehoeften kan vervullen. Het voorgestelde optreden is daarmee geschikt om het doel te bereiken. Het voorstel gaat over het algemeen niet verder dan nodig om het hoofddoel van dit programma te bereiken. Zo introduceert het voorstel geen beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden voor de lidstaten om hun capaciteit voor connectiviteit en satellietcommunicatie te verzekeren op de wijze die zij verkiezen, en biedt het zodoende voldoende ruimte voor alternatieve keuzes.

De keuze van de Commissie voor het bouwen van een eigen constellatie van ca. 1.000 satellieten is voor het kabinet een aandachtspunt. Dit gaat volgens het kabinet mogelijk verder dan noodzakelijk, omdat dit de steeds evoluerende gebruikersbehoefte niet meeweegt. Starten met een modulaire opbouw van het programma zou een minder ingrijpend alternatief kunnen zijn. In dat geval wordt begonnen met inkoop van diensten bij private Europese partijen, waarna alsnog kan worden overwogen om eigen capaciteit op te bouwen. Dit scenario is volgens het kabinet echter niet voldoende in overweging genomen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze mogelijkheid verder wordt onderzocht en overwogen.

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

#### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorziene bijdrage uit de EU-begroting van 2021 tot 2027 bedraagt EUR 2.400 mln.

Hiervan zal EUR 1.600 mln. worden geïmplementeerd onder het nieuwe *Secure Connectivity Programme* (2023 tot 2027).

Dit programma wordt gefinancierd viaerschikking van de middelen uit: het Union Space Programme (Galileo, EUR 260 mln.), het Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) «emerging challenges and priorities cushion» (EUR 150 mln.), het European Defence Fund (EDF, EUR 400 mln.), het Digital Europe Programme (DEP, EUR 440 mln.), de digital strand van de Connecting Europe Facility (CEF, EUR 200 mln.), de ongealloceerde marge onder begrotingscategorie 1 van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) «onderzoek en innovatie» (EUR 50 mln.) en de ongealloceerde marge onder begrotingscategorie 5 van het MFK «veiligheid en defensie (EUR 100 mln.).

Daarnaast komt er nog EUR 800 mln. uit de budgettering van drie andere programma's: Horizon Europe (EUR 430 mln.), Union Space Programme (GOVSATCOM, EUR 220 mln.) en Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI, EUR 150 mln.).

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 behoeft nadere analyse wat de consequenties zijn van de voorgestelde aanwending van Europese fondsen op andere prioriteiten, en de mate waarin dit gewenst is. Daarbij is het kabinet van mening dat eventuele inzet van middelen vanuit Horizon Europe in nauw overleg met de lidstaten dient te gebeuren.

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

De totale kosten om het *Secure Connectivity Programme* operationeel te krijgen bedragen volgens de Commissie EUR 6 mld. Dit betreft de kosten van de infrastructuur. Servicekosten zijn niet van toepassing. *Operational expenditure* ligt vermoedelijke rond de EUR 170 mln. Een verdere toelichting daarop is niet gegeven. Naast bovenstaande bijdrage van EUR 2,4 miljard uit de EU-begroting, zou de overige EUR 3,6 miljard moeten komen van vrijwillige bijdragen van lidstaten en private investeringen. Zodoende heeft het voorstel geen vastgestelde financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Echter, Nederland kan ervoor kiezen om als lidstaat bij te dragen aan dit programma. Dit zal waarschijnlijk mogelijk worden via een optioneel programma dat binnen ESA-kader wordt voorbereid. Binnen de huidige ruimtevaartbegroting zijn de budgettaire mogelijkheden hiervoor overigens beperkt. In ieder geval zullen de eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

De kosten zijn zowel het gevolg van een uitbreiding van bestaand beleid (GOVSATCOM) als nieuw beleid (Secure Connectivity).

Dit EU-voorstel zal geen directe baten opleveren voor de (Nederlandse) overheidsbegroting. De mogelijke economische baten van het programma voor de gehele EU schat de Commissie op EUR 17–24 mld. (bruto toegevoegde waarde) en EUR 10–19 miljard aan *spill-over* effecten.

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

Mogelijke kosten voor het bedrijfsleven zijn hier niet van toepassing. Dit voorstel zal niet leiden tot extra tarieven, heffingen, aanpassing of aanscherping van eisen.

Het voorstel leidt niet tot extra administratieve lasten, zoals rapportageverplichtingen en toezichtlasten, voor bedrijfsleven, burger en/of overheid.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Concrete marktkansen ziet het kabinet vooral op het gebied van kwantumcryptie en -computing, en voor de technologie achter optische satellietcommunicatie. Het kabinet voorziet geen negatieve effecten op de concurrentiekracht.

Het initiatief heeft een belangrijk geopolitiek oogmerk. Het belang van investeringen in ruimtegebaseerde connectiviteit werd op 10 en 11 maart 2022 bevestigd in de Verklaring van Versailles tegen het licht van de agressie van Rusland tegen de Oekraïne. Naast een digitaal veiligheidschild, moet het een Europees antwoord zijn op de dreigende wereldwijde

dominantie van commerciële megaconstellaties. Ook de opkomst van soortgelijke publieke projecten in Rusland en China spelen een rol. Bovendien wil de Commissie met dit programma ook «strategische gebieden» bereiken, zoals de Noordpool en Afrika.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving. Er worden geen regels of vergunningseisen gesteld die gericht zijn tot burgers of ondernemers en de Commissie heeft in haar voorstel geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen opgenomen. De lex silencio positivo speelt niet bij dit voorstel.

Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken voor de rijksoverheid en decentrale overheden. Tevens zijn er geen interbestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en decentrale overheden betreffende samenwerking nodig.

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

Het voorstel voorziet in de toekenning van een bevoegdheid aan de Commissie voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen voor wijziging van de indicatoren in de bijlage voor de rapportage over de voortgang van het programma en het bereiken van de gestelde doelstellingen en aanvulling van de verordening met bepalingen over de instelling van een systeem van monitoring en evaluatie (artikel 38(3)). De keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt voor de hand, omdat het gaat om wijzigingen en aanvullingen van de verordening. Toepassing van een spoedprocedure is daarbij mogelijk. Dit is wenselijk indien dit om dwingende redenen van urgentie vereist is. Het gaat daarbij om niet-essentiële onderdelen van regelgeving, waardoor toekenning van deze bevoegdheid mogelijk is. Toekenning van deze bevoegdheid is ook wenselijk om geen tijdrovende wetgevingsprocedure voor de verordening te hoeven starten. De bevoegdheid is goed afgebakend. De toekenning van de bevoegdheid vindt plaats tot 31 december 2028, waarna gerapporteerd moet worden over de toepassing. De bevoegdheid wordt toegekend in overeenstemming met de beginselen uit het interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven.

Met artikel 5(3) voorziet het voorstel in een uitvoeringshandeling om maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de bepaling van de locatie van de publieke infrastructuur nodig voor de werking van de diensten voorzien in het programma.

Met artikel 7(2) voorziet het voorstel in uitvoeringshandelingen voor het vaststellen van de operationele vereisten voor overheidsdiensten, in de vorm van technische specificaties voor *usecases* die met name verband houden met crisisbeheer, bewaking en beheer van belangrijke infrastructuur, waaronder diplomatieke communicatienetwerken. Met artikel 7(3) voorziet het voorstel in uitvoeringshandelingen voor het vaststellen van het dienstenpakket voor de overheidsdiensten, in de vorm van een lijst diensten en de eigenschappen daarvan, waaronder geografische dekking, frequentie, bandbreedte, gebruikersapparatuur en beveiligingsaspecten.

Met artikel 8(2,4) voorziet het voorstel in een uitvoeringshandeling voor het vaststellen van nadere voorschriften voor de verlening van overheidsdiensten, rekening houdend met artikel 66 van de verordening inzake het ruimtevaartprogramma, de verwachte vraag voor de verschillende *usecases*, de dynamische toewijzing van de middelen, de prioritering van de overheidsdiensten naargelang hoe relevant en kritiek de behoeften van de gebruikers zijn, en in voorkomend geval de kostenefficiëntie. De toegang tot de overheidsdiensten is gratis voor de gebruikers daarvan, tenzij in afwijking hiervan de Commissie in naar behoren gemotiveerde gevallen en bij wijze van uitzondering door middel van uitvoeringshandelingen een prijsbeleid vaststelt.

De Commissie zal ervoor zorgen dat er voor de bedoelde overheidsinfrastructuur een risico- en dreigingsanalyse wordt uitgevoerd. Op basis van die analyse stelt zij door middel van uitvoeringshandelingen (artikel 27(2)) de algemene beveiligingsvoorschriften vast.

Met artikel 36(4) voorziet in uitvoeringshandelingen waarmee de Commissie aanvullende vereisten kan vaststellen voor de deelname van derde landen en internationale organisaties aan het programma, voor zover dit verenigbaar is met bestaande overeenkomsten.

Het werkprogramma wordt door de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen vastgesteld (artikel 38(1)). Door middel van dit werkprogramma wordt het Programma uitgevoerd. Het bevat een beschrijving van de acties en de desbetreffende financiële middelen die nodig zijn om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken en, waar toepasselijk, het totale bedrag dat voor blandingverrichtingen is gereserveerd. Het werkprogramma dient als aanvulling op het werkprogramma voor het GOVSATCOM-onderdeel van het ruimtevaartprogramma.

Voor alle uitvoeringshandelingen gaat het om de nadere bepaling van de inhoud van de verordening op niet-essentiële onderdelen. Omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening, is toekenning van deze bevoegdheden mogelijk. Toekenning van deze bevoegdheden is ook wenselijk, omdat zo flexibiliteit wordt behouden en geen wetgevingsprocedure voor de verordening hoeft te worden gestart. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De onderzoeksprocedure is op al deze handelingen van toepassing. Door de toepassing van de onderzoeksprocedure (artikel 42, lid 2) is een adequate betrokkenheid van de lidstaten bij de besluitvorming verzekerd; ten aanzien van de uitvoeringshandeling die betrekking heeft op de algemene eisen uit een oogpunt van veiligheid (artikel 27(2)) kan de Commissie de handeling niet aannemen indien het comité geen advies heeft uitgebracht. De onderzoeksprocedure is conform artikel 2(2)(b)(i en iii) van Verordening (EU) nr. 182/2011 aangewezen bij uitvoeringsbepalingen met betrekking tot programma's die aanzienlijke implicaties hebben en uitvoeringshandelingen met betrekking tot veiligheid.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de EU (artikel 47). De verordening vergt geen omzetting in nationale wetgeving of in de nationale uitvoeringspraktijk. Het kabinet kan daarom instemmen met de inwerkingtredingsdatum.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is voorzien in een eerste evaluatie drie jaar na inwerkingtreding en vervolgens een evaluatie telkens na vier jaar (artikel 39). Daar kan het kabinet mee instemmen.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

**7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

N.v.t.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

SCP streeft ernaar diensten beschikbaar te stellen die verbinding met strategische gebieden mogelijk maken, zoals het Arctische gebied en het Afrikaanse continent. Daarmee poogt de EU met het SCP een bijdrage leveren aan breedbanddiensten in Afrika, wat ten goede kan komen aan de duurzame ontwikkeling van en armoedevermindering in ontwikkelingslanden (specifiek *Sustainable Development Goal* doelstelling 9.c: universele en betaalbare toegang tot internet in de minst ontwikkelde landen).

Het kabinet ziet de voorziening van breedbanddiensten voor het Afrikaanse continent niet als hoofddoel. Maar ten algemene staat het kabinet positief tegenover deze mogelijke uitkomsten.

SCP zal naar verwachting geen implicaties hebben voor ontwikkelingslanden als het gaat om markttoegang van ontwikkelingslanden tot de EU of mogelijke concurrentievervalsing op derde markten.