

Vergaderjaar 2005–2006

**30 609**

## **Regels omtrent ruimtevaartactiviteiten en de instelling van een register van ruimtevoorwerpen (Wet ruimtevaartactiviteiten)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Doel en aanleiding**

Het wetsvoorstel strekt tot het reguleren van ruimtevaartactiviteiten die vallen onder Nederlandse jurisdictie en de instelling en beheer van een register voor ruimtevoorwerpen. De belangrijkste bepalingen van het wetsvoorstel betreffen het vaststellen van een vergunningplicht voor het verrichten van ruimtevaartactiviteiten, zoals bijvoorbeeld lanceringen of besturings- en operationele activiteiten, en het opnemen van een regresbepaling in geval van staatsaansprakelijkheid. Het wetsvoorstel behelst niet het stellen van regels voor activiteiten die met behulp van ruimte-technologie kunnen worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld telecommunicatie, aardobservatie of geo-informatica. Dergelijke producten en diensten worden met name beheerst door de wettelijke regels op het gebied van telecommunicatie en media.

Sinds 1957, dat wil zeggen het jaar waarin de eerste kunstmaan van de aarde gelanceerd werd, hebben de ruimtevaartactiviteiten zowel wat betreft aantal als aard een gestage ontwikkeling doorgemaakt. Van oudsher was de ruimtevaart een aangelegenheid voor nationale overheden. Echter, inmiddels is het monopolie van regeringen verdwenen met de komst van commerciële privé-spelers. Tegelijkertijd zijn ook drie grote intergouvernementele satellietorganisaties (Eutelsat, Intelsat en Inmarsat) in de afgelopen decennia geprivatiseerd, waarbij de rol van de overheden is beperkt tot een toezichthoudende functie. Zo zijn ten behoeve van deze toezichthoudende functie de organisaties gesplitst in een commerciële tak die zelfstandig opereert en een intergouvernementele tak die toezicht houdt op de activiteiten, voorzover deze activiteiten voortvloeien uit internationale verdragsverplichtingen. De ontwikkeling van private initiatieven, naast de bestaande overheidsinitiatieven, heeft de afgelopen decennia geleid tot een grote toename en diversificatie van producten en diensten en een breder draagvlak voor de exploitatie van ruimtesystemen. In sommige gevallen leidt het gezamenlijke beleid van de regeringen er zelfs toe het beheer en de ontwikkeling van diensten van algemeen belang toe te vertrouwen aan economische organisaties met commerciële opzet.

Naast de eerder genoemde organisaties, zijn er echter andere organisaties, waar de overheid wel nog steeds een aanzienlijke rol speelt, zoals bijvoorbeeld in ESA of NASA. Deze organisaties beheersen de institutionele markt voor ontwikkeling en exploitatie van ruimtevoertuigen, wetenschappelijke missies en daarmee samenhangende activiteiten. De privatisering van (inter)gouvernementele ruimtevaartorganisaties heeft tot gevolg dat de intergouvernementele organisatie zijn speciale status verliest en de wetgeving van het land van vestiging onverkort van toepassing wordt verklaard op de bedrijfsactiviteiten van de privaatrechtelijke ondernemingen. De internationale verdragsverplichtingen die uit deze boedelscheiding overblijven, rusten vervolgens bij de verdragsstaat en worden als zodanig ondergebracht in de al eerder genoemde toezichhoudende functie.

De internationale verdragsverplichtingen van Nederland zijn neergelegd in de Ruimteverdragen<sup>1</sup>, ingevolge waarbij onder meer verdragsstaten gehouden zijn om toestemming te geven voor en voortdurend toezicht te houden op nationale ruimtevaartactiviteiten die worden verricht door non-gouvernementele partijen, alsmede gehouden zijn tot de instelling van een nationaal register voor ruimtevoorwerpen. De internationale verplichtingen komen voort uit het beginsel dat verdragsstaten internationale verantwoordelijkheid dragen voor nationale activiteiten in de ruimte en – voor zover zij als lanceerstaat moeten worden aangemerkt – internationaal aansprakelijk zijn voor schade veroorzaakt door een ruimtevoorwerp, ongeacht of deze schade is veroorzaakt door activiteiten van de staat zelf of door activiteiten van non-gouvernementele partijen.

De Ruimteverdragen zijn reeds lange tijd geleden geratificeerd door Nederland, maar inmiddels is de noodzaak aanwezig voor het opstellen van wettelijke regels ten behoeve van nationale activiteiten van non-gouvernementele partijen. Immers, dergelijke private activiteiten worden op beperkte schaal sinds 1998 vanuit Nederland ontplooid. Het gaat hier in het bijzonder om operationeel beheer van commerciële communicatie-satellieten.

Dit wetsvoorstel zal in de praktijk voornamelijk betrekking hebben op slechts een beperkt aantal activiteiten en een enkele privaatrechtelijke partij. Echter, op dit moment is niet te overzien welke activiteiten er op lange termijn technologisch en financieel haalbaar zullen zijn. De ontwikkelingen in de ruimtevaart zijn van een aard dat zij zich op de uiterste grenzen van ons technologisch kennen en kunnen bewegen, waardoor voorspellingen welke kant dit soort activiteiten opgaan niet te geven zijn. Dat dergelijke activiteiten in een dergelijk geval ook steeds vaker vanuit Nederland kunnen plaatsvinden, is zeker niet ondenkbeeldig. Om aan de ene kant voor die enkele activiteiten die nu ontplooid worden te kunnen reguleren en aan de andere kant een toekomstbestendig wetsvoorstel te kunnen indienen, betekent dit tevens dat het wetsvoorstel noodzakelijkerwijs een aantal open bepalingen kent. Daarenboven is dit een terrein wat voor Nederland een nieuw wetgevingsgebied is. Ook de ons omringende landen hebben wetgevingen die zeer ruim zijn geformuleerd.

Helderheid creëren omtrent de wijze waarop Nederland zijn internationale verplichtingen gestalte geeft, draagt bij aan een klimaat waarin private partijen in een stabiele omgeving zulke ruimtevaartactiviteiten kunnen ontplooiën. Dit zal het innovatieve vermogen van Nederland kunnen ondersteunen. Hoogwaardige technologische werkgelegenheid is hiermee gemoeid. De voorgestelde rechtsregels moeten de rechtszekerheid waarborgen van alle partijen die hierbij betrokken zijn. Dit houdt enerzijds in dat ervaren en erkende ruimtevaartondernemingen aangetrokken worden die profijt trekken van een duidelijke en evenwichtige wettelijke situatie en

---

<sup>1</sup> – het op 27 januari 1967 te Londen/Moskou/Washington tot stand gekomen Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen (Trb. 1967, 31); het Ruimteverdrag – de op 22 april 1968 te Londen/Moskou/Washington tot stand gekomen Overeenkomst inzake de redding van ruimtevaarders, de terugkeer van ruimtevaarders en de teruggave van in de kosmische ruimte gebrachte voorwerpen (Trb. 1981, 37); het Astronautenverdrag – de op 29 maart 1972 te Londen/Moskou/Washington tot stand gekomen Overeenkomst inzake de internationale aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen (Trb. 1981, 38); het Aansprakelijkheidsverdrag – de op 14 januari 1975 te New York tot stand gekomen Overeenkomst inzake de registratie van in de kosmische ruimte gebrachte voorwerpen (Trb. 1981, 39); het Registratieverdrag – de op 18 december 1979 te New York tot stand gekomen Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van Staten op de maan en andere hemellichamen (Trb. 1981, 40); het Maanverdrag.

anderzijds dat weinig betrouwbare ondernemingen zich bewust zijn van een wettelijk systeem met een stringent uitvoerings- en handhavingssysteem.

## **2. De internationale Ruimteverdragen**

### *2.1 Ruimtevaartactiviteiten en jurisdictie*

De belangrijkste aanleiding voor dit wetsvoorstel is de reeds genoemde noodzaak tot implementatie in Nederland van de relevante Ruimteverdragen op het gebied van het toestemming geven en voortdurend toezicht houden op private ruimtevaartactiviteiten en de daarmee samenhangende staatsaansprakelijkheid, alsmede de instelling van een register. In dit kader spelen de soort ruimtevaartactiviteiten en de mogelijkheid van het uitoefenen van jurisdictie over deze activiteiten, een belangrijke rol. Drie van de vijf door Nederland geratificeerde verdragen met betrekking tot de ruimte zijn in dit kader relevant, te weten het Ruimteverdrag, het Aansprakelijkheidsverdrag en het Registratieverdrag.

Vanuit de optiek van de «plaats» waar een bepaalde ruimtevaartactiviteit zich afspeelt, is het voor elke rechtsvorming van belang dat de ruimte als zodanig in haar juridische status wezenlijk verschilt van de onderliggende luchtruimen en het aardse bereik. Artikel II van het Ruimteverdrag omvat in dit verband de meest fundamentele regel van het ruimterecht: de afwezigheid van soevereiniteit in de ruimte, en de principiële onmogelijkheid voor een staat om zich een stuk van de ruimte toe te eigenen. Derhalve is het individuele staten, anders dan in het luchtruim boven hun respectievelijke grondgebied of de territoriale wateren grenzend daaraan, niet toegestaan voor enig stuk van de ruimte te bepalen welke regels er gelden; vaststelling van dergelijke regels kan alleen geschieden door optreden van de collectiviteit van staten middels internationale verdragen (en internationaal gewoonterecht). Daarom komt de afwezigheid van soevereiniteit in de ruimte bij nader inzien neer op de afwezigheid van territoriale jurisdictie in de ruimte.

Hierbij moet echter het bijzondere karakter van de ruimtevaart in ogenschouw genomen worden: vanuit het perspectief van de Ruimteverdragen vallen er drie relevante activiteiten te onderscheiden:

1. activiteiten die geheel in de ruimte plaatsvinden, dat wil zeggen waar zowel de (menselijke dan wel juridische) actoren zich fysiek in de ruimte bevinden als de directe gevolgen van hun handelingen – bijvoorbeeld het veranderen van de koers van een ruimtestation – uitsluitend in de ruimte merkbaar worden (activiteiten in de ruimte *stricto sensu*). Het betreft hier in wezen de bemande ruimtevaart, althans die activiteiten waar het de astronauten zelf zijn die de bewuste handelingen ondernemen.
2. activiteiten met betrekking waarvan de actoren zich op de aarde bevinden, maar waarvan de directe gevolgen zich – door de controle op afstand met behulp van radiocommunicatie – geheel in de ruimte afspelen (activiteiten in de ruimte *largo sensu*). Ook hier kan het bijvoorbeeld een koersverandering betreffen, maar het grote verschil is dat relevante handelingen op aarde – de druk op de knop die tot het resultaat in de ruimte leidt – als zodanig nog onderdeel van de ruimtevaartactiviteit uitmaken.
3. activiteiten waarvan ook de directe gevolgen zich niet (uitsluitend) in de ruimte afspelen (ruimtevaartactiviteiten *largo sensu*). Het betreft hier met name lanceeractiviteiten die zich in ieder geval gedeeltelijk op aarde en in een luchtruim waarvan de juridische status door het onderliggende stuk aarde bepaald wordt, manifesteren. Hoewel in ieder geval een deel van dergelijke activiteiten zich niet in de ruimte afspeelt, is het geheel van lanceeractiviteiten dermate nauw verbonden met

zulke activiteiten, dat zij doorgaans als ruimtevaartactiviteiten beschouwd worden.

De afwezigheid van de mogelijkheid voor een staat om uit hoofde van zijn territoriale soevereiniteit wetgeving uit te vaardigen in de ruimte is in wezen slechts voor de eerste categorie van activiteiten van belang; dergelijke activiteiten kunnen in beginsel niet gedefinieerd worden als activiteiten die zich afspelen op het grondgebied van een staat. In het geval van de tweede categorie van activiteiten beschikken staten gezien de aanwezigheid op aarde van de relevante actoren over de principiële mogelijkheid om dergelijke activiteiten te regelen middels nationale ruimtewetgeving welke op territoriale grondslag wordt uitgevaardigd. Datzelfde geldt *a fortiori* voor de derde categorie activiteiten, althans voor zover deze niet in internationaal gebied (Antarctica), internationale wateren of het luchtruim boven één van beide ondernomen worden. Daarnaast geldt echter in beginsel onverkort de mogelijkheid van staten om hun jurisdictie ook uit te oefenen over natuurlijke en rechtspersonen met hun respectievelijke nationaliteit (nationaliteitsbeginsel). In het geval van de eerste categorie van activiteiten is dit, in afwezigheid van territoriaal gebaseerde jurisdictie, zelfs de enige algemeen erkende basis die door het volkenrecht wordt aangereikt. In de andere twee gevallen zal zij moeten concurreren met territoriaal gebaseerde jurisdictie. In die situaties waarin daadwerkelijk de uitoefening van de rechtsmacht van twee verschillende staten in het geding is, voorziet het algemene volkenrecht in de standaardoplossing dat, voor zover het althans om afdwinging en geschillenbeslechting gaat, de territoriale jurisdictie de voorrang heeft boven de personele jurisdictie. Deze standaardoplossing geldt ook voor het ruimterecht, in afwezigheid van enigerlei specifieke bepaling op dit punt.

## *2.2 Artikel VI van het Ruimteverdrag: de algemene verantwoordelijkheid voor ruimtevaartactiviteiten*

Artikel VI van het Ruimteverdrag voorziet in de toepassing van het algemene beginsel van verantwoordelijkheid voor staten in het geval van ruimtevaartactiviteiten verricht door de overheid én door private partijen<sup>1</sup>. In het algemeen volkenrecht kan een staat als zodanig niet verantwoordelijk gehouden worden voor activiteiten die door particulieren ondernomen zijn. Hooguit kan hij verantwoordelijk worden gehouden wanneer dergelijke particuliere activiteiten gepaard gaan met omissies of activiteiten toerekenbaar aan de staat die (ook) in strijd zijn met internationale verplichtingen (de zogenaamde «due care» of «due diligence»). In het geval van ruimtevaartactiviteiten echter kan een staat zich niet aan zijn verantwoordelijkheid onder artikel VI onttrekken door zich te beroepen op «due care» of «due diligence». Hierin ligt de wenselijkheid van het opstellen van een nationale wettelijke regeling van private ruimtevaartactiviteiten besloten, daar waar zulke activiteiten feitelijk of juridisch mogelijk zijn.

<sup>1</sup> De relevante bepaling van artikel VI van het Ruimteverdrag luidt: «De Staten die partij zijn bij dit Verdrag dragen internationale verantwoordelijkheid voor nationale activiteiten in de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, ongeacht of zodanige activiteiten worden verricht door overheidsinstanties of door niet-gouvernementele lichamen, en voor het zeker stellen dat de nationale activiteiten worden verricht in overeenstemming met de in dit Verdrag vervatte bepalingen. Voor de activiteiten van niet-gouvernementele lichamen in de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, is toestemming en voortdurend toezicht van de betrokken Staat vereist. (...)»

Artikel VI legt de Staten die partij zijn verschillende verplichtingen op:

- internationale verantwoordelijkheid voor de nationale – zowel gouvernementele als niet-gouvernementele – ruimtevaartactiviteiten en voor het zeker stellen dat deze nationale activiteiten worden verricht in overeenstemming met de verdragsbepalingen;
- toestemming («authorization») en voortdurend toezicht («continuous supervision») door de betrokken Staat op de niet-gouvernementele ruimtevaartactiviteiten.

Deze verplichtingen steunen op begrippen die niet nader in het Ruimteverdrag omschreven worden. Met het toestemming verlenen wordt

bedoeld in ieder geval de mogelijkheid te hebben voorafgaand zicht te krijgen op de voorgenomen activiteiten. Daarnaast ligt in het begrip «toestemming verlenen» besloten dat het ook mogelijk moet zijn toestemming te weigeren.

Het tweede begrip voortdurend toezicht legt de verplichting op de staat om activiteiten in de ruimte te volgen en in de gaten te houden. Nu is fysiek volgen en in de ruimte in de gaten houden erg lastig. Dat betekent dat voortdurend toezicht alleen op aardse activiteiten en op aarde kan plaatsvinden.

Wat activiteiten in de ruimte zijn, wordt door het verdrag evenmin gespecificeerd, met als gevolg dat er door staten verschillende definities van ruimtevaartactiviteiten in hun wetgeving worden gehanteerd. Over het algemeen worden er zowel activiteiten in de ruimte, de facto de bemande ruimtevaart, als activiteiten op aarde die een effect in de ruimte hebben, onder verstaan. Onder deze laatste categorie activiteiten kunnen worden begrepen bijv. lanceringen, maar ook het in de ruimte testen of operationeel beheren van ruimtevoorwerpen.

Met de bepaling van artikel VI van het Ruimteverdrag dat, als het gaat om niet-statelijke ruimtevaartactiviteiten («ruimtevaartactiviteiten door niet-gouvernementele lichamen») de betrokken staat verplicht is toestemming en voortdurend toezicht over dergelijke activiteiten uit te oefenen, kan de betreffende staat op deze wijze onder artikel VI in beginsel zijn internationale verantwoordelijkheid waarmaken. Toestemming en voortdurend toezicht mogen dan niet geheel samenvallen met het veel bredere begrip van jurisdictie, zij vormen er wel de kern van als het gaat om toepassing van de laatste in het geval van ruimtevaartactiviteiten en vergen een solide juridische verankering in nationale ruimtewetgeving.

Aannemelijk is dat een verdragsstaat die in het geheel niet voorziet in «authorization» en «continuous supervision» van private ruimtevaartactiviteiten en dus in strijd met internationale verplichtingen handelt, daarop aangesproken kan worden door andere staten. Indien wel in regelgeving voorzien is, geldt in beginsel dat de beheerder van de ruimtevoorwerpen en de uitvoerder van de ruimtevaartactiviteiten aansprakelijkheid is voor schade die als gevolg van deze activiteiten wordt veroorzaakt, aangezien artikel VI niet strekt tot het leggen van een risico-aansprakelijkheid op de staat voor alle niet-gouvernementele activiteiten zonder meer.

### *2.3 Artikel VII van het Ruimteverdrag: staatsaansprakelijkheid voor schade*

Artikel VII van het Ruimteverdrag<sup>1</sup> voorziet in de basis voor aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen, die verder is uitgewerkt en gedetailleerd in het Aansprakelijkheidsverdrag. In artikel I(c) van het Aansprakelijkheidsverdrag wordt de «lanceerstaat», zoals gedefinieerd door dezelfde vier alternatieve criteria uit artikel VII van het Ruimteverdrag, expliciet aansprakelijk gesteld voor schade veroorzaakt door het ruimtevoorwerp: de staat (1) die lanceert, (2) die doet lanceren, (3) van wiens grondgebied gelanceerd wordt of (4) van wiens lanceerbasis gelanceerd wordt.

In geval er volgens deze criteria meer dan één staat aansprakelijk gesteld kan worden voor de schade veroorzaakt door een bepaald ruimtevoorwerp, zijn alle desbetreffende staten gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk.

Artikel VII van het Ruimteverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag resulteren zo in een aansprakelijkheid voor schade op het internationale vlak die exclusief op staten rust. Staten zijn ook, volgens deze criteria, aansprakelijk voor schade indien de activiteiten die de schade veroorzaken geheel of gedeeltelijk door private entiteiten ondernomen worden. Deze bepaling

---

<sup>1</sup> Artikel VII van het Ruimteverdrag luidt: «Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag en die een voorwerp in de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, lanceert of doet lanceren, en iedere Staat die partij is bij dit Verdrag en van wiens grondgebied of installatie een voorwerp wordt gelanceerd, is internationaal aansprakelijk voor schade door zulk een voorwerp of de samenstellende delen ervan op de Aarde, in de dampkring of in de kosmische ruimte, met inbegrip van de Maan en andere hemellichamen, toegebracht aan een andere Staat die partij is bij het Verdrag, of aan diens natuurlijke of rechtspersonen».

vormt een belangrijk uitgangspunt voor de noodzaak om een wettelijke regeling ten aanzien van regres van de staat op te nemen.

Binnen de termen van het Aansprakelijkheidsverdrag valt alleen schade veroorzaakt door een ruimtevoorwerp. Daarmee wordt schade veroorzaakt door aardse stations – bijvoorbeeld interferentie vanaf de aarde met telecommunicatiesatellieten – in ieder geval uitgesloten van dit aansprakelijkheidsregime. Daarnaast wordt echter «door een ruimtevoorwerp» doorgaans zo geïnterpreteerd dat het moet gaan om een fysieke botsing. Schade door interferentie van de ene satelliet met de andere, of schade als gevolg van onjuiste satellietnavigatie-informatie, valt niet onder het ruimterechtelijke aansprakelijkheidsregime. Ten tweede wordt ook de reikwijdte van het begrip «schade» zelf door artikel I(a) van het Aansprakelijkheidsverdrag beperkt tot directe schade. Waar nog algemeen geaccepteerd wordt dat mentale schade binnen de termen van dit begrip vallen, geldt dat niet voor indirecte schade zoals gederfde winsten of andere economische schade. Daarnaast valt schade aan het milieu alleen binnen de termen van het Aansprakelijkheidsverdrag zolang het als «eigendom» van een staat of private entiteit te beschouwen is.

Van belang is dat de aansprakelijkheid voor schade rust op de lanceerstaat. Nederland zou als lanceerstaat kunnen worden aangemerkt, indien de Nederlandse overheid zelf zorg draagt voor de lancering of indien zij de opdrachtgever is voor de lancering (doet lanceren). In de praktijk zullen deze twee criteria niet snel op de Nederlandse situatie van toepassing zijn, want de kans dat de Nederlandse overheid zelfstandig een ruimtevoorwerp zal (doen) lanceren is gering vanwege de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn. Het derde criterium doet zich evenmin voor; Nederlands grondgebied is als gevolg van de geografische ligging ongeschikt voor lanceringen. Wel is het mogelijk om vanaf een Nederlands schip of luchtvaartuig lanceringen te verrichten, vanaf elke gewenste geografische positie in de wereld.

#### 2.4 Artikel VIII van het Ruimteverdrag: registratie en jurisdictie

Aan de twee hiervoor behandelde algemene grondslagen voor de uitoefening van jurisdictie met betrekking tot ruimtevaartactiviteiten door een staat, voegt artikel VIII van het Ruimteverdrag (verder uitgewerkt in het Registratieverdrag) nog een specifieke ruimterechtelijke grondslag toe<sup>1</sup>. Artikel VIII bevestigt enerzijds dat aan de uitoefening van jurisdictie volgens bestaande termen geen afbreuk gedaan wordt door het loutere feit dat bepaalde activiteiten zich (deels) in de ruimte afspelen. Anderzijds scheidt het, door te refereren aan de mogelijkheid van registratie en het «behoud van jurisdictie op bestaande grondslag» met betrekking tot het aldus geregistreerde ruimtevoorwerp in wezen een derde instrument voor juridische controle van staten ten aanzien van ruimtevaartactiviteiten. Registratie heeft zo feitelijk hetzelfde resultaat als registratie van vergelijkbare fysieke objecten als schepen en luchtvaartuigen. In alle drie gevallen kan het desbetreffende voorwerp slechts één registratie hebben en leidt dergelijke registratie tot – in het geval van ruimtevoorwerpen *de facto* – nationaliteit en de daaraan gekoppelde mogelijkheid voor de registratiestaat om jurisdictie op quasi-territoriale basis uit te oefenen. In het geval van ruimtevoorwerpen wordt een dergelijke quasi-territoriale jurisdictie door artikel VIII verder geëxpliciteerd: zij strekt zich uit over al het «personeel van het ruimtevoorwerp». Met betrekking tot de reikwijdte van het begrip «personeel» bestaat er inmiddels algemene overeenstemming dat zich dit ook uitstrekt tot diegenen die slechts een passieve en ongetrainde rol hebben – ruimteamateurs als een journalist of een miljonair op vakantie. Het woordje «van» duidt er tevens op dat de bewuste jurisdictie zich niet beperkt tot de aanwezigheid van betrokkenen aan boord, maar

<sup>1</sup> De relevante bepaling van artikel VIII van het Ruimteverdrag luidt: «Een Staat die partij is bij het Verdrag en bij wie een in de kosmische ruimte gelanceerd voorwerp is geregistreerd, behoudt rechtsbevoegdheid en zeggenschap over zulke een voorwerp en over de eventuele bemanning daarvan, terwijl deze zich in de kosmische ruimte of op een hemellichaam bevinden. (...)»

zich tevens uitstrekt tot activiteiten buiten ruimtevoertuigen (o.a. ruimtewandelingen) en maanwandelingen. Zolang hun aanwezigheid in de ruimte maar direct te herleiden valt tot een bepaald ruimtevoorwerp heeft de staat van registratie van dat voorwerp de mogelijkheid om haar (territoriale) jurisdictie op quasi-territoriale grondslag uit te oefenen over hun activiteiten.

### 2.5 Het Registratieverdrag

Het Registratieverdrag legt de verplichting tot het hebben van een nationaal register bij een lanceerstaat<sup>1</sup>. Hierbij wordt voor het begrip lanceerstaat dezelfde definitie gehanteerd als in het Aansprakelijkheidsverdrag: een staat die lanceert dan wel doet lanceren of een staat vanaf wiens grondgebied of installatie een lancering plaatsvindt. De registratieregeling is, tot op zekere hoogte, verwant aan die voor schepen en luchtvaartuigen. Door registratie in het nationaal register (en vervolgens in het internationaal register) is het helder dat het geregistreerd voorwerp in ieder geval onder de jurisdictie en controle van de betreffende staat valt. De registratie op grond van het Registratieverdrag geeft voor slachtoffers van schade veroorzaakt door het ruimtevoorwerp het objectieve verband tussen de lanceerstaat en ruimtevoorwerp. Wanneer er twee of meer lanceerstaten zijn, dient onderling bepaald te worden wie van de lanceerstaten het voorwerp in zijn nationaal register zal registreren.

In artikel IV wordt vervolgens bepaald dat conform artikel II geregistreerde ruimtevoorwerpen eveneens – «zo spoedig mogelijk» – opgenomen dienen te worden in een internationaal register onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. Daarbij dient door de registratiestaat de volgende gegevens verstrekt te worden:

1. Naam van de lanceerstaat/staten
2. Een onderscheidend karakteristiek of een registratienummer
3. Datum en grondgebied van waar af de lancering plaatsvindt
4. Basis gegevens ruimtelijke positie
5. Globale functie van het ruimtevoorwerp.

Het Registratieverdrag verstaat onder ruimtevoorwerpen zowel functionele (satellieten, sondes, ruimtevaartuigen en ruimtestation onderdelen) als niet (meer) functionele objecten. Deze laatste categorie bevat bijvoorbeeld uitgewerkte raketonderdelen en afgedankte satellieten, hoewel registratie van deze laatste tot dusver nooit heeft plaatsgevonden. Ook worden staten geacht aan te geven als een ruimtevoorwerp niet meer rond de aarde draait en teruggekeerd is naar de aarde (re-entry).

De registratiepraktijk van de bij het verdrag aangesloten landen of landen die registreren onder VN resolutie 1721 B (XVI), wordt op dit moment onderzocht in het kader van de VN Committee on Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS). Het blijkt dat veel ruimtevoorwerpen niet geregistreerd zijn. Op andere wijze is hun herkomst wel te achterhalen, maar de werking van het verdrag wordt hiermee uitgehold. Reden voor de internationale gemeenschap om het aspect registreren nader onder de loep te nemen. Het gaat er immers om te weten wiens ruimtevoorwerp welke positie in de ruimte inneemt. Dat daarbij via het begrip lanceerstaat ook achterhaald kan worden welke staat in geval van schade kan worden aangesproken is een tweede aspect.

<sup>1</sup> De relevante bepaling van het eerste lid van artikel II van het Registratieverdrag luidt: «Wanneer een ruimtevoorwerp gelanceerd wordt in een baan om de aarde of hoger, registreert de lanceerstaat het door middel van een inschrijving in een passend register dat hij bijhoudt. (...)»

### 3. Algemene aspecten van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Het Nederlandse ruimtevaartbeleid
2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3. Handhaving
4. De bedrijfseffectentoets
5. Administratieve lasten
6. Een vergelijking met wetgeving van België, Verenigd Koninkrijk en Zweden
7. Consultatieproces/voortraject
8. Koninkrijkspositie

### 3.1 *Het Nederlandse ruimtevaartbeleid*

Eind 2004 presenteerde het kabinet het Actieplan Ruimtevaart (Kamerstukken II 2004/05, 24 446, nr. 27). Nederlandse ruimtevaartactiviteiten vinden vooral in een internationale context plaats en op dat speelveld gaan verschuivingen plaatsvinden. Daarnaast is ruimtevaart een hoogwaardig technologische industrietak waarbij sprake is van hoge investeringen en lange terugverdientijden. In het Actieplan Ruimtevaart wordt ingezet op een aantal ambities en prioriteiten die langs de volgende inhoudelijke lijnen lopen:

1. Wetenschap (Astrofysica, Planeetonderzoek, Gravitatie onderzoek, Atmosfeer- en Klimaat onderzoek en Microgewichtonderzoek);
2. Operationeel gebruik (Aardobservatie, Navigatie en Telecom);
3. Infrastructuur (Lanceervoertuigen, Satellieten en Internationaal Ruimtestation).

Het onderhavige wetsvoorstel zal met name effect kunnen hebben op de aandachtsgebieden operationeel gebruik en infrastructuur, omdat daar immers sprake is van de activiteiten die worden begrepen onder de definitie van ruimtevaartactiviteiten als bedoeld in het wetsvoorstel. Het terrein van het operationeel gebruik ziet immers op het gebruik van data uit de ruimte. Zodra er sprake is van bedrijvigheid die het mogelijk maakt om data uit de ruimte te gebruiken, te weten een satellietbeheerder, zal er ook een positief signaal naar de gebruikers van de data kunnen uitgaan. Bij het zwaartepunt Infrastructuur kan worden gedacht aan het bevorderen van activiteiten die te maken hebben met het testen van bepaalde instrumenten, sensoren o.i.d. die na deze testfase in de ruimte worden gebruikt in lanceervoertuigen en satellieten. Het wetsvoorstel zal kunnen bijdragen aan een stabiele omgeving waarbinnen deze activiteiten plaatsvinden.

### 3.2 *De hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel gaat uit van de volgende systematiek. Allereerst wordt aangegeven op welke (rechts)personen de wet van toepassing zal zijn. Het Ruimteverdrag spreekt van nationale activiteiten in de kosmische ruimte, verricht door overheidsinstanties of door niet-gouvernementele lichamen. Het Ruimteverdrag werkt deze bepaling niet verder uit; de exacte definitie en de reikwijdte wat onder nationale activiteiten moet worden verstaan, staat niet vast. De Nederlandse regering heeft dit – vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor nationale activiteiten – uitgelegd als activiteiten die worden verricht in of vanuit Nederland (met inbegrip van de territoriale zee), aangevuld met activiteiten op of vanaf Nederlandse schepen en luchtvaartuigen. Hierbij is in beginsel aangesloten bij het stelsel van het uitoefenen van territoriale jurisdictie over activiteiten als aangegeven in paragraaf 2.1. Immers, gezien de verplichting van controle en voortdurend toezicht enerzijds, en het feit dat ten aanzien van ruimtevaartactiviteiten wettelijke regels moeten worden vastgesteld gelet op de mogelijke gevaren voor onder andere de veiligheid van personen en goederen of het milieu in de kosmische ruimte anderzijds, waarborgt alleen een bevoegdheid *ratione loci* de efficiëntie van de maatregelen genomen door de verantwoordelijke staat. Sommige



staten (bijv. Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk) koppelen deze bevoegdheid aan die op basis van de nationaliteit van de natuurlijke of rechtspersoon. Een zo ruime bevoegdheid, ook al is die begrijpelijk uit hoofde van grote (ruimtevaart)mogendheden, is in Nederland niet te verantwoorden. Hoewel Nederland op grond van het nationaliteitsbeginsel jurisdictie kan uitoefenen over een natuurlijk persoon met de Nederlandse nationaliteit, ook wanneer deze zich in het buitenland bevindt, is het accepteren van deze bevoegdheid voor ruimtevaartactiviteiten die door een Nederlandse natuurlijke persoon vanuit het buitenland worden verricht, potentieel gevaarlijk voor de belangen van de Nederlandse staat en zou de aansprakelijkheid van de Nederlandse staat onevenredig verruimen ten opzichte van beschikbare instrumenten om effectief toezicht te kunnen uitoefenen en zijn internationale verplichtingen na te komen. Dit geldt *mutatis mutandis* voor Nederlandse natuurlijke personen die zich fysiek ook daadwerkelijk in de ruimte bevinden (Nederlandse astronauten) en daar bepaalde activiteiten uitvoeren (activiteiten in de ruimte stricto sensu).

Het wetsvoorstel onderscheidt de volgende ruimtevaartactiviteiten: het lanceren, het bedienen van de vlucht en het geleiden van ruimtevoorwerpen in de kosmische ruimte.

Hoewel lanceeractiviteiten uitdrukkelijk onderdeel uitmaken van het soort activiteiten waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, is de kans dat dergelijke ruimtevaartactiviteiten plaatsvinden vanaf Nederlands grondgebied vrijwel nihil, gelet op de geografische positie van Nederland. Reden om dit wel op te nemen in het wetsvoorstel is dat formeel gesproken dit soort activiteiten vanuit het internationaal rechtelijk perspectief onder zo'n wet geacht worden te vallen (lanceerstaat). Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat lanceringen in de toekomst vanaf een Nederlands schip of luchtvaartuig kunnen plaatsvinden, waarbij lanceringen immers vanaf elke gewenste positie kan plaatsvinden. In de ruimtevaartwetgeving van verdragsstaten zijn bepalingen terzake dan ook gebruikelijk.

Mochten lanceringen vanaf het Nederlandse grondgebied in de verre toekomst toch waarschijnlijk worden dan wordt door dit wetsvoorstel de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het lucht-ruim boven Nederland uit hoofde van de luchtvaartwetgeving waaronder de Wet Luchtvaart onverlet gelaten. Uiteraard wordt op dat moment bekeken hoe recht gedaan moet worden aan het belang dat de Wet Luchtvaart beoogt te beschermen.

Onder het bedienen van de vlucht wordt verstaan het besturen, volgen en controleren van een ruimtevoorwerp tijdens de vluchtfase, dat wil zeggen de fase tussen de lancering en het innemen van het ruimtevoorwerp van een positie in de ruimte. Dergelijke activiteiten kunnen worden verricht vanaf installaties, basissen, grondstations of andere controlecentra gevestigd op Nederlands grondgebied.

Dit geldt eveneens ten aanzien van het geleiden van ruimtevoorwerpen in de ruimte (activiteiten in de ruimte largo sensu). Het betreft hier alle beheers- en controleactiviteiten ten aanzien van een ruimtevoorwerp (in de regel een satelliet), zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van kleine en grote manoeuvres om een satelliet op zijn positie in de ruimte te houden dan wel de positie/baan te verplaatsen, het in de gaten houden of er geen ruimteafval/schroot in de buurt komt dat voor problemen kan zorgen, en het in de gaten houden van het brandstofniveau van bijvoorbeeld een geostationaire satelliet, zodat ook het afstoten door middel van het plaatsen van de satelliet in een baan zo'n 200 km hoger dan de geostationaire baan waarin satellieten geplaatst worden die niet meer worden gebruikt (de zgn. *decommissioning orbit*) gegarandeerd is.

Het wetsvoorstel gaat verder uit van een vergunning die aan een bedrijf of instelling wordt gegeven voor het verrichten van de ruimtevaartactiviteiten. Het is dus niet zo dat elke afzonderlijke ruimtevaartactiviteit vergunningplichtig wordt gemaakt. Het lanceren van een individueel ruimtevoortwerp als zodanig vereist geen aparte op zichzelf staande vergunning, mits de desbetreffende ruimtevaartactiviteit binnen het in de vergunning aangegeven doel valt van de lancerende vergunninghouder. Hiervoor is gekozen omdat afbakening welke ruimtevaartactiviteit wel en welke niet onder het toestemmingsregime valt, nodeloos ingewikkeld zou worden. Hierbij is uitdrukkelijk ook gekeken naar de handhaafbaarheid van de regel. Een bedrijf of instelling krijgt toestemming om ruimtevaartactiviteiten uit te voeren in het kader van een aangegeven doel en daarmee binnen een aangegeven termijn aan te vangen en er kan toezicht gehouden worden op het bedrijf of de instelling of het conform de afspraken handelt. Doordat het doel van de ruimtevaartactiviteiten zal zijn omschreven in de vergunning en voorts een termijn in de vergunning zal worden gesteld waarbinnen deze ruimtevaartactiviteiten moeten worden aangevangen, is het mogelijk de omvang van de vergunning te specificeren zonder dat de ruimtevaartactiviteiten zelf genoemd dienen te worden. Dit voorkomt dat eenmaal verleende vergunningen worden gebruikt om wezenlijke andere ruimtevaartactiviteiten te ondernemen dan beoogd tijdens de verlening of dat door uitstel van de activiteiten geprobeerd wordt gebruik te maken van wijzigingen in de regelgeving.

De keuze voor het instrument vergunning is mede getoetst aan de hand van de beslisboom uit het rapport «Eenvoudig vergunnen» van de Taskforce vergunningen (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84). In deze beslisboom zijn drie vragen cruciaal.

1. Is er wetgeving nodig?
2. Zo ja, kan worden volstaan met algemene regels met of zonder een meldingsplicht
3. Zo nee, moet dan worden gekozen voor een standaard vergunning of is een maatwerkvergunning noodzakelijk.

De eerste vraag is hierboven aan de orde geweest en moet bevestigend worden beantwoord omdat hier sprake is van internationale verplichtingen die niet op andere wijze kunnen worden geïmplementeerd. Belangrijke overweging hierbij is ook dat het instellen van een verhaalsrecht van de staat in de praktijk slechts met voldoende zekerheid op grond van een specifieke wettelijke bepaling kan geschieden.

Er is overwogen om met algemene regels te volstaan, maar de diversiteit aan activiteiten en het feit dat een toetsing vooraf wenselijk is, heeft ertoe geleid toch te kiezen voor een vergunningstelsel. Zo'n toetsing vooraf is vooral ingegeven door het feit dat indien er een beroep gedaan wordt op de Nederlandse staatsaansprakelijkheid het om bedragen in de orde van grootte van enkele honderden miljoenen zal kunnen gaan. De kans dat dit gebeurt is weliswaar niet groot maar als het gebeurt, is de omvang ervan groot. Kortom, de staat loopt een groot risico en om dit risico zo beperkt mogelijk te laten zijn, is er voor gekozen om vooraf te toetsen of een bedrijf of de instelling de goede maatregelen heeft genomen om dit risico te beperken.

Wat betreft de derde vraag wordt opgemerkt dat het om zeer uiteenlopende activiteiten kan gaan waardoor bijvoorbeeld de duur van de vergunning aanzienlijk kan verschillen. Daarnaast is het aantal vergunningen dat afgegeven zal worden naar verwachting zeer laag. Daarom wordt gekozen voor een maatwerkvergunning.

De termijn voor het verkrijgen van een vergunning is zes maanden, vooral omdat het een maatwerk vergunning is. Daarnaast vergen andere voorbereidende activiteiten door het bedrijf of de instelling zelf ook geruime tijd,

vaak oplopend tot enkele jaren en is het een gebruikelijke termijn in de ons omringende landen.

Het in te voeren vergunningstelsel zal zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande praktijk van het enige actieve bedrijf op dit gebied op dit moment. Een tweede bedrijf dat recent de markt van ruimtevaart-activiteiten heeft betreden, is nog te jong om een praktijk te hebben én zal activiteiten op een heel ander vlak gaan uitvoeren. De uitvoering en de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel wordt getoetst door het Agentschap Telecom.

Gelet op het geringe aantal vergunningen dat naar verwachting wordt verleend, wordt er vooralsnog vanaf gezien om voor verlening van een vergunning een vergoeding te vragen. Deze beslissing is mede ingegeven door feit dat het op dit moment zeer slecht te overzien is welke kosten met een vergunningverlening gemoeid zullen zijn en hoe hoog deze kosten zullen zijn. Het incidentele karakter van de vergunningverlening brengt ook met zich mee dat het voor de overheid nauwelijks mogelijk is van te voren vast te stellen wat een realistische vergoeding voor deze dienstverlening zal zijn. Indien het totale aantal vergunningaanvragen stijgt boven de 20, zal deze beslissing worden heroverwogen.

#### *Aansprakelijkheid en regres*

De Nederlandse staat – in de kwalificatie als lanceerstaat – is internationaal aansprakelijk voor schade veroorzaakt door nationale ruimtevaart-activiteiten verricht door private partijen. Het is derhalve noodzakelijk ervoor te zorgen dat de Nederlandse staat de betaling tot schadevergoeding kan verhalen op degene wiens ruimtevaartactiviteit de schade daadwerkelijk heeft veroorzaakt, ongeacht of dit een vergunninghouder is of dat het een partij betreft die zonder de vereiste vergunning ruimtevaart-activiteiten heeft verricht. Het wetsvoorstel voorziet in een dergelijk verhaalsrecht.

In het wetsvoorstel is voorts gekozen om de aansprakelijkheid van de vergunninghouder evenwel te beperken tot maximaal de hoogte van diens verzekeringsdekking. Deze beperking is gewenst omdat onbegrensde aansprakelijkheid onverzekerbaar is en het zoeken van volledig verhaal waarschijnlijk zal leiden tot faillissement of de verdwijning van de vergunninghouder. Hierdoor zou de continuïteit van andere ruimtevaart-activiteiten van de vergunninghouder groot gevaar lopen.

#### *Verzekeringsplicht*

Een voorwaarde voor vergunningverlening is onder andere het afsluiten van een verzekering. Bij de vergunningverlening wordt de hoogte van de dekking van deze verzekering vastgesteld. Deze verzekeringsplicht garandeert dat de staat (een groot deel van) de eventueel te betalen schadevergoeding zal kunnen terug krijgen.

De hoogte van de dekking van deze verzekering is met name afhankelijk van het doel en daarmee de soort ruimtevaartactiviteiten en de schaal waarop deze zullen worden uitgevoerd. Bij de vaststelling van de hoogte zal in beginsel de hoogst mogelijke dekking van de financiële risico's worden verlangd, waarbij wel rekening wordt gehouden met hetgeen op de relevante markt van het soort ruimtevaartactiviteiten gebruikelijk is als verzekeringsdekking.

#### *Het register*

De Minister van Economische Zaken zal een nationaal register inrichten om aan de internationale verplichtingen voortvloeiend uit artikel II van het Registratieverdrag te kunnen voldoen. De gegevens die in het register worden opgenomen – en betrekking hebben op ruimtevoorwerpen waarvan de Nederlandse staat als lanceerstaat moet worden aangemerkt

– zullen ten minste gelijklopend zijn aan de gegevens die ingevolge artikel IV van het Registratieverdrag aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties moeten worden verstrekt.

Door het instellen van een register kan op ieder gewenst moment door derden worden nagegaan welke ruimtevoorwerpen door de vergunninghouder zijn geregistreerd. Hieraan wordt dan een meldingsplicht gekoppeld, waarbij bedrijven een aantal nader te omschrijven ruimtevaartactiviteiten aanmelden voor dit register. Deze meldingsplicht zal betrekking hebben op zaken als lanceringen, in de ruimte overnemen van bijvoorbeeld een satelliet, het ontdoen van de satelliet aan het einde van zijn levensduur, zodat de Nederlandse staat zicht kan blijven houden op de activiteiten. De registratieprocedure omvat geen inhoudelijke beoordeling van de (voorgenomen) ruimtevaartactiviteiten terzake van het te registreren ruimtevoorwerp. Uitsluitend wordt bezien of het ruimtevoorwerp voor registratie in aanmerking komt.

Naast gegevens die betrekking hebben op ruimtevoorwerpen waarvan de Nederlandse staat als lanceerstaat moet worden aangemerkt, zullen in het nationale register tevens gegevens worden opgenomen ten aanzien van die ruimtevoorwerpen waarover de Nederlandse staat met toepassing van artikel VIII van het Ruimteverdrag jurisdictie en controle wenst uit te oefenen (zie ook paragraaf 2.3). Dit houdt verband met het volgende. Sommige verdragsstaten (bijv. Frankrijk, Verenigde Staten) registreren ingevolge de artikelen II en IV van het Registratieverdrag wel de raketten die vanaf hun grondgebied worden gelanceerd, zijnde de lanceerstaat c.q. registratiestaat, maar registreren niet de voorwerpen die met de betreffende raketten in de ruimte worden geplaatst («payload»; bijvoorbeeld een satelliet). Indien na lancering en plaatsing in de ruimte de desbetreffende satelliet vervolgens in eigendom wordt overgedragen aan een bedrijf dat is gevestigd in een andere staat, rijst de vraag onder wiens jurisdictie de betreffende satelliet valt. De Nederlandse regering heeft deze vraag beantwoord in een *Note Verbale* van 29 juli 2003 aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, ten aanzien van twee door een in Nederland gevestigd bedrijf in eigendom en beheer verkregen satellieten<sup>1</sup>. De Nederlandse regering is van mening dat zij ten aanzien van deze satellieten niet als lanceerstaat als bedoeld in het Aansprakelijkheidsverdrag of als registratiestaat als bedoeld in het Registratieverdrag kan worden aangemerkt. Dit betekent dat Nederland niet gehouden is de satellieten ingevolge artikel IV van het Registratieverdrag internationaal te registreren. Wel acht zij zich internationaal verantwoordelijk voor een juist gebruik in overeenstemming met artikel VI van het Ruimteverdrag en vallen de satellieten onder de jurisdictie en controle van de Nederlandse staat overeenkomstig artikel VIII van het Ruimteverdrag. Een dergelijke benadering en interpretatie van artikel VIII van het Ruimteverdrag sluit aan bij het uitgangspunt dat slechts die ruimtevaartactiviteiten redelijkerwijs als nationale activiteiten kunnen worden aangemerkt, indien ook daadwerkelijk jurisdictie en controle over de activiteiten kan worden uitgeoefend.

### 3.3 Handhaving

De toezicht op en de handhaving van de bepalingen van het wetsvoorstel is gelegd bij de Minister van Economische Zaken. Het Agentschap Telecom van dit ministerie zal de feitelijke toezicht en handhaving op zich nemen. De keuze voor dit agentschap wordt vooral ingegeven door het feit dat het ook toezicht namens de Minister houdt op een groot aantal activiteiten op het terrein van telecommunicatie, en dan vooral de naleving van het frequentiebeleid, en de aanwezigheid van ambtenaren die ingevolge de Wet op de economische delicten zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. De in dit wetsvoorstel voorgestelde

---

<sup>1</sup> United Nations – General Assembly: Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – 22 augustus 2003; A/AC.105/806.

toezicht en handhavinginstrumenten sluiten zodoende aan bij de reeds ter beschikking staande instrumenten van het Agentschap Telecom.

In het wetsvoorstel is een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk handhavingstelsel opgenomen, die naast elkaar staan. Gelet op de verscheidenheid aan ruimtevaartactiviteiten en de daarmee samenhangende verplichtingen en beperkingen, bestaat er immers behoefte aan de mogelijkheid tot flexibele inzet van adequate handhavinginstrumenten. Indien de toezichthouder heeft vastgesteld dat de verplichtingen in dit wetsvoorstel niet zijn nagekomen, heeft hij in eerste instantie de bestuursrechtelijke instrumenten tot zijn beschikking zoals bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. In sommige gevallen is direct ingrijpen noodzakelijk en ligt de inzet van bestuursdwang voor de hand. De keuze van de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten zal voorts zijn gelegen in de feit dat de desbetreffende overtreding eenvoudig is vast te stellen of dat er geen zware vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen nodig zijn. Naast het bestuursrechtelijke instrumentarium bestaat de mogelijkheid om de overtreding van verplichtingen strafrechtelijk te handhaven. Een degelijke afdoening kan geïndiceerd zijn indien sprake is van bijvoorbeeld recidive, grove nalatigheid of in geval van het veroorzaken van schade of letsel. Tevens kan behoefte bestaan aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden (internationaal opsporingsbevel) of de mogelijkheid van openbare berechting, in de zin van een openbare behandeling van de zaak waarbij niet een bestuursbesluit ter beoordeling van de rechter staat maar waarbij de (rechts)persoon aan wie een overtreding wordt verweten, door de rechter wordt beoordeeld en zonodig berecht. In een dergelijk geval beschikken de buitengewone opsporingsambtenaren van het Agentschap Telecom over de handhavinginstrumenten van de Wet op de economische delicten.

### *3.4 Bedrijfseffectentoets*

Zoals eerder aangegeven heeft het wetsvoorstel betrekking op bedrijven en instellingen die activiteiten uitvoeren die effecten hebben in de ruimte. Vooralnog is er één Nederlands bedrijf dat een aantal satellieten voor ICT- en mediatoepassingen beheert. Er is recent een tweede bedrijf opgericht dat zich op het terrein van ruimtevaartactiviteiten zal bewegen. Dit bedrijf is van plan microsattelieten (testsattelieten < 10 kilo) te gaan exploiteren. Het wetsvoorstel zou effecten kunnen hebben op bedrijven die dienstverlening kopen die met behulp van satellieten wordt aangeboden. Dan moet worden gedacht aan het doorbelasten van kosten die verbonden kunnen zijn aan het aanvragen van een vergunning. Dit zullen hooguit interne kosten van het bedrijf zijn, omdat de overheid vooralnog geen vergoeding zal vragen voor het behandelen van de aanvraag voor de vergunning.

Wat betreft kosten en baten voor bedrijven die geraakt worden door deze wet, het volgende. Het wetsvoorstel sluit zo dicht mogelijk aan bij de bestaande praktijk van het operationele bedrijf, dat in ieder geval direct door dit wetsvoorstel zal worden geraakt. Dat betekent dat de regering alleen regelt wat noodzakelijk is en dat is in dit geval het aanvragen van een vergunning. Extra eisen bovenop wat het bedrijf uit commerciële overwegingen doet, zijn niet aan de orde. Het tweede bedrijf is momenteel nog in de oprichtingsfase.

Ten aanzien van nalevingskosten kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel een verzekeringsplicht invoert voor het geval het ruimtevoorwerp schade aan derden veroorzaakt. Mocht een bedrijf uit bedrijfseconomisch perspectief momenteel zo'n verzekering niet hebben afgesloten, dan kan er in dat geval dus sprake zijn van nalevingskosten. Er zal echter per

vergunningaanvraag bekeken worden hoe hoog de dekking van de verzekering dient te zijn om de staatsaansprakelijkheid te kunnen afdekken.

### 3.5 Administratieve lasten

Het ligt in de lijn der verwachting dat het invullen van een aanvraag voor de vergunning enige administratieve last met zich brengt in de orde-grootte van ong. 2 mensdagen eenmalig «invulwerk». In de algemene maatregel van bestuur die verder inhoud geeft aan de vergunning-aanvraag en de daarvoor benodigde bescheiden zal rekening worden gehouden met eerder verstrekte gegevens, zodat bij een verlenging of vernieuwing van een vergunning alleen gegevens worden gevraagd die noodzakelijk zijn omdat zij in de loop der tijd gewijzigd (kunnen) zijn. Daarnaast zal er voor regulier overleg met de overheid enige tijd moeten worden uitgetrokken, eveneens in de orde-grootte van 2 mensdagen op jaarbasis. Deze inschatting geldt voor het ene bestaande bedrijf dat zijn zaken al heeft geregeld en bij wiens praktijk nauw wordt aangesloten. De contacten en het daartoe bestemde werk bij het enige Nederlandse operationele bedrijf worden uitgevoerd door een senior jurist, die naar VS maatstaven wordt betaald. Zijn dagtarief bedraagt € 1000. Hiermee is niet gezegd dat voor alle bedrijven in de diversiteit van de markt van ruimtevaartactiviteiten eenzelfde last zal gelden. Het kan heel goed zijn dat voor andere activiteiten en een ander bedrijf de kosten aanzienlijk lager zullen zijn. Dit hangt ook weer samen met de diversiteit aan activiteiten en de onvoorzienbaarheid hoeveel bedrijven er ook in de toekomst nog activiteiten zullen gaan ontplooiën in deze sector. Daarom ligt het voor de hand een marge voor administratieve lasten op te nemen, waarbij als laagste dagtarief wordt gehanteerd € 500.

Het aanleveren van gegevens ten behoeve van het register zal administratieve lasten met zich brengen. Het ligt in de lijn der verwachting dat een beheerder van satellieten voor ICT en media gebruik gemiddeld een keer per vijf jaar een bedrijf een melding doet ten behoeve van het register. Het gaat dan om een overname van een satelliet of het afstoten van een satelliet naar de zogenaamde «*decommissioning orbit*». Zo'n melding zal een halve dag in beslag nemen, dus € 500 kosten. Dat betekent op jaarbasis een bedrag van ongeveer € 100.

Of andere bedrijven in gelijke mate meldingen doen ten behoeve van het register is zeer de vraag. Zo zal het bedrijf dat de microsattelieten wil gaan exploiteren waarschijnlijk maar een melding hoeven te doen, namelijk wanneer de satellieten terugkeren naar de aarde. Deze melding zal afhankelijk zijn van het aantal satellieten dat zij uiteindelijk zullen gaan exploiteren en over welke tijdspanne.

Ook een aanvraag voor wijziging van de tenaamstelling zal administratieve lasten met zich brengen die ongeveer een halve mensdag bedragen, een mogelijk incidentele kostenpost van € 500 – € 1000.

Resumerend kunnen de administratieve lasten als volgt worden weergegeven, waarbij er één toets in de praktijk heeft plaatsgevonden bij een beheerder van satellieten voor ICT en Media. Op dit moment bestaat de sector uit één operationeel bedrijf. Zoals het er nu naar uitziet zal op enige termijn (1 à 3 jaar) een tweede bedrijf een vergunning aanvragen. Bij de berekening van de totale lasten is hiermee rekening gehouden

*Eenmalige kosten* (vergunningaanvraag, incidentele melding, tenaamstellingswijziging) «sector»

Tussen € 3050 – 6200

Hierbij zij aangetekend dat bij het hernieuwd aanvragen van de vergunning afhankelijk van de duur van de vergunning weer enkele administratieve lasten optreden die geschat worden op € 750 – 1550 per geval. Het is niet te overzien wat op jaarbasis deze kosten zullen bedragen omdat dit

afhankelijk is van de duur van de vergunning die in elk individueel geval zal verschillen. De verwachting is overigens dat dit zeer incidenteel het geval zal zijn.

*Structurele kosten* (reguliere overleg met de toezichthouder)  
Tussen € 2000 – 4000 per jaar

### *3.6 Vergelijking met andere landen*

Aangezien dit wetsvoorstel zijn oorsprong vindt in internationale verdragen zijn er in de ons omringende landen ook nationale regels te vinden. Niet alle Verdragsstaten hebben nationale wetgeving ingevoerd. Deze staten hebben ofwel geen enkele ruimtevaartactiviteit vanaf hun grondgebied, of zij participeren alleen in internationale ruimtevaart-activiteiten als overheid of hebben uitsluitend ruimtevaartactiviteiten met een overheidskarakter.

Voor dit wetsvoorstel is een vergelijking gemaakt met de wetgeving uit het Verenigd Koninkrijk, Zweden en België. De laatste jaren is sprake van toenemende commercialisering van de activiteiten. Tot voor tien jaar geleden werden alle activiteiten geïnitieerd door overheden of door overheden gefinancierde instellingen. De drie hierboven aangehaalde landen kennen alle een systeem van vergunningverlening voor activiteiten met een effect in de ruimte. Het verkrijgen van een vergunning is ook in die landen gekoppeld aan een aantal voorwaarden, zoals het voorkomen van schade aan goederen of mensen op aarde, het leefmilieu etc. Uitgesloten worden in deze wetten ook activiteiten die door andere overeenkomsten worden beheerst, bijv. een arbeidscontract van een astronaut met een (internationale) organisatie. Ook worden er registers ingericht op basis van deze wetgevingen en is het regresrecht geregeld.

In concurrentie opzicht zou hoogstens van belang kunnen zijn dat er landen zijn die helemaal geen wetgeving hebben en dat ook niet overwegen. De belangrijkste landen die geen wetgeving hebben maar wel concurrenten van het Nederlandse bedrijf huisvesten, zijn Luxemburg en Frankrijk. Luxemburg heeft daarbij alleen het Aansprakelijkheidsverdrag en het Ruimteverdrag (recent) geratificeerd. Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande van landen die een set afspraken hebben (Frankrijk) die ze nu willen codificeren. Ook het Verenigd Koninkrijk overweegt een modernisering van de bestaande wet.

Wat betreft de hoogte van de verzekering en de aansprakelijkheid is een vergelijking gemaakt met de volgende landen. Het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en België kennen alle wetgeving waarin bepalingen zijn opgenomen over de hoogte van het door een verzekering te dekken bedrag en de hoogte van het maximaal door de Staat te verhalen bedrag.

Het Verenigd Koninkrijk kent een verplichting om te verzekeren voor een minimum bedrag van £ 100 mln (ong. € 143 mln) voor ieder fase van de missie. Zo'n verzekeringsdekking dient ten minste voor drie jaar te zijn afgesloten. Er is geen verhaalsrecht geregeld. Dit betekent dat in het geval het Verenigd Koninkrijk wordt aangesproken op haar staatsaansprakelijkheid hij volledig gehouden is deze vergoeding te betalen zonder mogelijkheid dit op de schade veroorzakende partij te verhalen.

In de Verenigde Staten en de Australische regelgeving zijn er maxima voor door een verzekering te dekken bedragen aangegeven die betrekking hebben op vergunningen die worden afgegeven voor lanceren of terugkeer op aarde. Deze maxima bedragen resp. \$ 500 mln (ong. € 414 mln) en Au\$ 750 mln (ong. € 457 mln). In geval er hier een beroep op de staatsaansprakelijkheid wordt gedaan, zullen de overheden het meerdere boven

deze bedragen voor hun rekening nemen, tot een maximum van respectievelijk \$ 1.5 mrd (ong. € 1.24 mrd) en Au\$ 3 mrd (ong. € 1.83 mrd). De Belgische wet kent weer een ander regime, waarbij in geval er een beroep op de Belgische staatsaansprakelijkheid wordt gedaan, het betrokken bedrijf in de internationale onderhandelingen die daarover zullen plaatsvinden, mag meepraten en zijn punten naar voren mag brengen.

De conclusie is dat er een grote diversiteit aan regimes bestaat.

### *3.7 Consultatieproces voorbereidingstraject*

De totstandkoming van dit wetsvoorstel is geschied in consultatie met ruimterechtdeskundigen, betrokken bedrijven en met verschillende spelers binnen de ruimtevaartsector. Op basis van deze gesprekken is het wetsvoorstel aangescherpt en aangevuld.

### *3.8 Koninkrijkspositie*

Destijds is besloten tot medegelding van de Ruimteverdragen voor Aruba en de Nederlandse Antillen. Goedkeuring van deze verdragen is dan ook bij rijkswet geschied. De regering van Aruba heeft aangegeven voornemens te zijn regelgeving op te stellen om ruimtevaartactiviteiten vanaf het grondgebied van Aruba te kunnen weren. De Nederlandse Antillen zijn voornemens te voorzien in wetgeving die nauw zal aansluiten bij de bepalingen van onderhavig wetsvoorstel. Beide Koninkrijkspartners hebben derhalve geen behoefte aan rijkswetgeving. Gelet hierop is afgezien om een voorstel voor een rijkswet te doen.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel 1**

Ingevolge onderdeel b wordt onder ruimtevaartactiviteiten verstaan het lanceren van een ruimtevoorwerp, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen in de ruimte. Zoals eerder aangegeven, is het onwaarschijnlijk dat ruimtevaartactiviteiten bestaande uit het lanceren van een ruimtevoorwerp vanaf Nederlands grondgebied zal plaatsvinden. Dit is anders ten aanzien van het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen in de kosmische ruimte. Voor het besturen, volgen en controleren van een ruimtevoorwerp tijdens de vluchtfase (fase tussen lancering en het innemen van een positie in de ruimte) en in de ruimte, is een besturingsstation of controlecentrum nodig, waarbij gebruik wordt gemaakt van telebesturing. Dergelijke activiteiten kunnen zonder meer vanaf Nederlands grondgebied plaatsvinden. Naar verwachting zullen in de praktijk uitsluitend de activiteiten ten aanzien van het beheren van de telebesturingsmiddelen onderwerp van toepassing van deze wet vormen. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op activiteiten die vanuit de ruimte ontwikkeld kunnen worden met behulp van het betreffende ruimtevoorwerp, zoals telecommunicatie, aardobservatie of navigatie met behulp van satellieten. Dergelijke activiteiten zijn onderworpen aan de regels op het gebied van telecommunicatie.

Aangezien het in onderdeel c genoemde begrip ruimtevoorwerp door de internationale ruimteverdragen niet wordt gedefinieerd, dient het omschreven te worden gelet op wat in het kader van de ruimtevaartactiviteiten gebruikelijk is. Deze definitie is functioneel en impliceert ieder voorwerp gelanceerd of bestemd om te worden gelanceerd in de ruimte. De definitie van een Nederlands schip in onderdeel e, is dezelfde definitie als gedefinieerd in artikel 1, onderdeel b, van de Zeevaartbemanningswet: een schip dat op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd is de



vlag van het Koninkrijk te voeren. Voor een uitvoerige toelichting op het begrip Nederlands schip wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Zeevaartbemanningswet (Kamerstukken II, 1996–97, 25 233, nr. 3, p. 8/9). Voor de toepassing van deze wet wordt onder schip begrepen een vaartuig, platform of elk ander drijvend voorwerp dat gebruikt kan worden bij het verrichten van ruimtevaartactiviteiten.

## **Artikel 2**

Nederland kan alleen internationale verantwoordelijkheid nemen voor activiteiten waarop daadwerkelijk toezicht gehouden kan worden. In het eerste lid is dat uitgewerkt door te bepalen dat het moet gaan om activiteiten vanaf Nederlands grondgebied of op of vanaf een Nederlands schip of luchtvaartuig. Daarbij is er van uitgegaan dat indien de ruimtevaartactiviteiten elders plaatsvinden in de regel een andere verdragsstaat jurisdictie heeft en daarmee bevoegd en verantwoordelijk is. Nu niet alle staten partij zijn bij de Ruimteverdragen kan zich echter de situatie voordoen dat een Nederlandse natuurlijke of rechtspersoon vanaf het grondgebied van een niet-verdragsstaat activiteiten verricht waarvoor de betrokken staat geen verantwoordelijkheid in de zin van de Ruimteverdragen neemt. Via de nationaliteit van de natuurlijke of rechtspersoon zou Nederland in die gevallen mogelijk alsnog aangesproken kunnen worden op zijn verantwoordelijkheid onder de verdragen en mogelijk ook een aansprakelijkheidsrisico lopen. Om de internationale rechtsbeginselen optimaal toe te kunnen passen en te voorkomen dat zich het fenomeen van de «goedkope vlag» zoals in het zeerecht voordoet, voorziet het wetsvoorstel in het tweede lid, onderdeel a, in de mogelijkheid de reikwijdte van de wet bij algemene maatregel van bestuur te kunnen uitbreiden tot ruimtevaartactiviteiten door Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen in niet-verdragsstaten of op of vanaf schepen of luchtvaartuigen die vallen onder de rechtsmacht van niet-verdragsstaten.

In het tweede lid, onderdeel b, wordt het tevens mogelijk gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur de werkingssfeer van het wetsvoorstel uit te breiden voorzover het betreft het vanuit Nederland door een natuurlijke of rechtspersoon organiseren van activiteiten in de kosmische ruimte. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het bedrijfsmatig organiseren van ruimtetoerismeactiviteiten. Hoewel momenteel niet aan de orde (in het verleden zijn door een Nederlandse onderneming ruimtereizen aangeboden naar het – inmiddels niet meer bestaande – Russische ruimtestation Mir), valt zeker niet uit te sluiten dat in de toekomst dergelijke activiteiten vanuit Nederland zullen worden georganiseerd.

## **Artikel 3 (eerste lid)**

De wet gaat uit van een verbodsstelsel. Ruimtevaartactiviteiten mogen uitsluitend worden verricht met een daartoe strekkende vergunning. Hoewel ook activiteiten door natuurlijke personen onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallen, richt het verbod tot het verrichten van ruimtevaartactiviteiten zich in de normale gevallen tot de onderneming die bedrijfsmatig dergelijke activiteiten uitvoert.

(tweede lid) De ruimtevaartactiviteiten die worden verricht onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid zijn «governmental» (en stempelen Nederland tot lanceerstaat), zodat de bepalingen en het aansprakelijkheidsregime van de verdragen rechtstreeks toepasselijk is. Voor deze categorie is geen vergunning vereist om de in artikel 3 genoemde belangen te beschermen.

(derde lid, onderdeel a) Een van de belangrijkste onderdelen bij ruimtevaartactiviteiten is de apparatuur die hierbij wordt gebruikt. Het betreft hier zowel de apparatuur die als onderdeel van een ruimtevoorwerp bestemd is om te worden gelanceerd, als de apparatuur die wordt

gebruikt om de ruimtevaartactiviteiten mogelijk te maken. Met het oog op de veiligheid van personen en goederen is het van groot belang dat onder meer voorschriften gesteld kunnen aan de goede werking en de deugdelijke constructie van apparatuur. Onderdeel a maakt het stellen van dit soort voorschriften mogelijk.

(derde lid, onderdeel b) Bij voorschriften ter bescherming van het milieu in de ruimte moet gedacht worden aan bijvoorbeeld het ontdoen van het ruimtevoorwerp aan het einde van zijn levensduur. Hiervoor zullen als referentiekader de concept richtlijnen voor Space Debris worden gehanteerd. In deze richtlijnen wordt o.a. geregeld dat de opdrachtgever/bouwer van een ruimtevoorwerp rekening dient te houden met het feit dat het ruimtevoorwerp ooit een keer zal worden afgestoten. Dat kent twee aspecten. Bijvoorbeeld voor satellieten die in de geostationaire baan (35 786 km. boven de aarde) draaien, geldt dat er aan het einde van de levensduur van de satelliet er voldoende brandstof aan boord moet zijn om de satelliet naar een baan voor het buiten gebruik nemen te verplaatsen (zgn. *decommissioning orbit*), dat wil zeggen op een positie buiten de geostationaire baan. Voor ruimtevoorwerpen en satellieten die terugvallen richting de aarde geldt dat er bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met volledige verbranding van het ruimtevoorwerp in de dampkring. Wat betreft activiteiten die op aarde plaatsvinden zoals het lanceren, wordt ervan uitgegaan dat zowel de Nederlandse milieuwetgeving wat betreft het Nederlandse grondgebied als internationale verdragen met betrekking tot de zorg voor het milieu van toepassing zijn op dergelijke activiteiten.

(derde lid, onderdeel c) Ruimtevaartactiviteiten betreffen kapitaalintensieve activiteiten. In het kader van de vergunningverlening kunnen financiële eisen worden gesteld aan de vergunninghouder die ertoe strekken de continuïteit van de ruimtevaartactiviteiten te waarborgen en de krachtens de vergunning geldende verplichtingen na te komen.

(vierde en zevende lid) Er geldt een verzekeringsplicht ter dekking van de financiële risico's van de ruimtevaartactiviteiten in verband met de aansprakelijkheid. Bij de vaststelling van de hoogte zal in beginsel de hoogst mogelijke dekking van de financiële risico's worden verlangd, waarbij wel rekening wordt gehouden met hetgeen op de relevante markt van het soort ruimtevaartactiviteiten gebruikelijk is als verzekeringsdekking. Bij het vaststellen van de hoogte van deze verzekeringsdekking zal de Minister van Economische Zaken advies vragen aan experts op het gebied van risico's en ruimtevaartverzekeringen. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van het bepaalde in het vierde lid.

(vijfde lid) Bij de vergunningaanvraag moet het doel van de ruimtevaartactiviteiten en de termijn waarbinnen deze aanvragen door de aanvrager worden gespecificeerd. Deze specificatie wordt opgenomen in de te verlenen vergunning. Dit voorkomt dat eenmaal verleende vergunningen worden gebruikt om wezenlijk andere ruimtevaartactiviteiten te ondernemen dan beoogd bij de verlening of door uitstel van de ruimtevaartactiviteiten gebruik kan worden gemaakt van wijzigingen in de regelgeving. Wanneer deze voorschriften niet worden nagekomen dan kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 7, tweede lid, onderdeel b en c).

(zesde lid) De vergunning zal worden verleend voor de duur van de ruimtevaartactiviteiten. Hierbij wordt rekening gehouden met de belangen van de aanvrager van de vergunning in relatie met het soort ruimtevaartactiviteiten (bijvoorbeeld de commerciële exploitatie van satellieten). Satellieten die aan het einde van de levensduur zijn, kunnen worden vervangen zonder dat hiervoor een aparte vergunning nodig is. In het geval van geostationaire satellieten is de economische levensduur bijvoorbeeld gemiddeld zo'n 12 tot 17 jaar en wordt normaliter aan het einde van de economische levensduur de satelliet vervangen door een zogenoemde «replacement satellite» om de continuïteit van de dienstverlening en daarmee van de onderneming te waarborgen.

#### **Artikel 4**

(eerste lid) Een aanvraag voor de verlening van een vergunning voor het verrichten van ruimtevaartactiviteiten wordt ingediend bij de Minister van Economische Zaken. De feitelijke beoordeling van de aanvraag zal geschieden door het Agentschap Telecom.

(derde lid) Met het derde lid wordt de mogelijkheid opgenomen om eisen te stellen waaraan de aanvrager van een vergunning voor het verrichten van ruimtevaartactiviteiten moet voldoen om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergunning. In beginsel komen slechts partijen die kennis van en ervaring hebben met het verrichten van ruimtevaartactiviteiten in aanmerking voor een vergunning. De bepaling strekt ertoe de veiligheid bij het verrichten van ruimtevaartactiviteiten te waarborgen. Hieronder wordt ook verstaan de kennis en ervaring die aanwezig is bij de door de aanvrager bij het verrichten van de ruimtevaartactiviteiten ingeschakelde derden.

Bij het verrichten van ruimtevaartactiviteiten is het voor de besturing noodzakelijk om met behulp van radiofrequenties te communiceren. In onderdeel b is de mogelijkheid opgenomen om te eisen dat de aanvrager in het bezit is van een dergelijke telecommunicatievergunning om in aanmerking te komen voor een vergunning krachtens de onderhavige wet.

#### **Artikel 5**

Het artikel bepaalt dat de minister binnen zes maanden moet hebben besloten op de aanvraag. Deze termijn is noodzakelijk gelet op het bijzondere karakter van de activiteiten, waar bij de beoordeling met een groot aantal verschillende aspecten rekening moet worden gehouden. Mogelijkerwijs zullen ook externe partijen worden ingeschakeld bij de beoordeling van de vergunningaanvraag.

Indien niet binnen zes maanden een beslissing op de aanvraag kan worden genomen, dient ingevolge artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht de aanvrager hiervan zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld en daarbij een redelijke termijn worden genoemd waarop de beslissing alsnog tegemoet kan worden gezien.

#### **Artikel 6**

Dit artikel geeft de gronden aan voor de weigering van de vergunning. Het eerste lid bevat de imperatieve weigeringsgronden. De vergunning moet worden geweigerd indien de naleving van internationale verplichtingen dit vordert of indien feiten of omstandigheden er naar het oordeel van de minister op duiden dat de veiligheid van personen en goederen, de bescherming van het milieu, de veiligheid van de staat of de bescherming van de openbare orde door het verlenen van de vergunning in gevaar kan worden gebracht. Tevens moet een vergunning worden geweigerd indien verlening daarvan in strijd zou zijn met bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels.

Het tweede bevat de facultatieve weigeringsgronden. Zo kan bijvoorbeeld een vergunning worden geweigerd, indien gegronde vrees bestaat dat de voorschriften en beperkingen die bij de uitvoering van de ruimtevaartactiviteiten in acht moeten worden genomen, niet zullen worden nageleefd. Deze mogelijkheid is onder meer opgenomen om partijen die in het kader van eerdere ruimtevaartactiviteiten ernstige overtredingen hebben gepleegd, de mogelijkheid van het opnieuw uitvoeren van ruimtevaartactiviteiten te ontnemen.

## **Artikel 7**

(tweede lid, onderdeel d) De veranderde technische of financiële mogelijkheden van de vergunninghouder zien op die omstandigheden waarin de vergunninghouder niet langer op verantwoorde wijze en overeenkomstig de wet zijn ruimtevaartactiviteiten kan voortzetten. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer niet langer voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is voor de vergunninghouder. Of wanneer de middelen die nodig zijn om op de noodzakelijke wijze te handelen niet aanwezig zijn dan wel dat de vergunninghouder niet langer in staat is om op economisch verantwoorde wijze de continuïteit van de ruimtevaartactiviteiten te waarborgen.

(derde lid) Alvorens tot intrekking van de vergunning over te gaan, zullen de ruimtevaartactiviteiten op verantwoorde wijze moeten worden afgebouwd, ter bescherming van de belangen als genoemd in artikel 3. Deze leden geven een voorziening waarbij de Minister ter bescherming van deze belangen de noodzakelijke maatregelen treft. Zonodig geeft de Minister de vergunninghouder daartoe aanwijzingen. Onder voorwaarden zal het de vergunninghouder worden toegestaan om nog voor bepaalde tijd activiteiten te verrichten, echter slechts voor zover deze activiteiten de te beschermen belangen niet schaden.

## **Artikel 8**

In het eerste lid is het algemene principe neergelegd dat vergunning voor het uitvoeren van ruimtevaartactiviteiten niet overdraagbaar is. De bepaling is noodzakelijk, omdat de vergunning een zekere waarde in het economisch verkeer zou kunnen krijgen, terwijl een belangrijk deel van de beoordeling bij de vergunningverlening samenhangt met kenmerken van de aanvrager. Dit sluit echter overdracht van de eigendom van de rechtspersoon die de vergunning houdt niet uit. Deze overdracht heeft geen invloed op de vergunning aangezien de vergunning de ruimtevaartactiviteiten volgt. De vergelijking kan worden getrokken met een ingevolge de Wet milieubeheer verleende vergunning, die is verbonden aan de inrichting en niet aan de rechtspersoon op wiens naam de vergunning staat.

Het tweede lid geeft een voorziening voor het geval naamswijziging wenselijk is zonder dat er feitelijk sprake is van een andere vergunninghouder. Dit kan het geval zijn indien de vergunning gehouden wordt door een rechtspersoon die fuseert, wordt gesplitst of verandert van naam, doch de uitgevoerde activiteiten niet wijzigen en de vergunning voor die activiteiten geen wijziging behoeft. In die gevallen wordt op verzoek van de vergunninghouder de tenaamstelling aangepast.

## **Artikel 9**

In dit artikel wordt geregeld dat er een vergoeding gevraagd kan worden voor (in hoofdzaak) het aanvragen en behandelen van een vergunning. De bepaling is facultatief geformuleerd omdat het gelet op het kleine aantal potentiële aanvragers niet de bedoeling is op korte termijn een wettelijk systeem voor transparante kostendoorberekening in te voeren. Mogelijk zijn de kosten daarvan op dit moment zelfs hoger dan de baten. Niettemin kan er een moment komen dat er zoveel en zo bewerkelijke vergunningen worden afgegeven dat het wel zinvol wordt om een dergelijk systeem in te richten. Doorberekening van kosten is in dit soort gevallen in overeenstemming met het geldende regeringsbeleid (zie Ar 163 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

## Artikel 10

Het eerste lid legt op de vergunninghouder de verplichting om in geval van calamiteiten onverwijld de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de gevolgen van die calamiteiten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

De meldingsplicht en de plicht tot het verstrekken van de relevante gegevens, zoals neergelegd in het tweede lid, zijn van belang omdat Nederland op grond van de ruimteverdragen diverse verplichtingen heeft om in geval van noodsituaties met andere landen samen te werken. Daarbij kan met name worden gedacht aan die landen van waaruit eveneens relevante activiteiten worden ondernomen op het moment van het optreden van de calamiteit. De bedoelde gegevens behoeven overigens niet zonder meer deel uit te maken van één rapportage. De omstandigheid dat de gegevens «zo spoedig mogelijk» zullen moeten worden verstrekt zal veelal nopen tot rapportages in fasen, aangezien niet alle gegevens op een zelfde moment beschikbaar zullen zijn.

## Artikel 11

Het eerste lid vormt de wettelijke basis van het register met gegevens ten aanzien van ruimtevoorwerpen die worden gebruikt bij het uitvoeren van ruimtevaartactiviteiten. De gegevens uit dit register worden tevens gebruikt om het internationale register te voeden.

Blijkens het vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het register. Deze regels hebben betrekking op de inrichting van het register en de soorten gegevens die in het register worden opgenomen. Voorts worden regels gesteld ten aanzien van de natuurlijke en rechtspersonen die worden verplicht tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van het register en het tijdstip en de wijze waarop de gegevens voor inschrijving in het register dienen te worden aangeleverd.

## Artikel 12

(eerste lid) Het spreekt vanzelf dat de wet een vordering *sui generis* ten gunste van de lanceerstaat instelt aangezien ingevolge artikel VII van het Ruimteverdrag de staat aansprakelijk is jegens de benadeelde staat of de staat die de benadeelde vertegenwoordigt. De aansprakelijkheid voor schade ten laste van de lanceerstaat kan aanzienlijke financiële gevolgen hebben. Het is dus gewettigd er voor te zorgen dat de staat een vordering kan instellen tegen eenieder wiens ruimtevaartactiviteiten verantwoordelijk zijn voor het veroorzaken van schade, vergunninghouder én niet-vergunninghouder. Het eerste lid vormt de grondslag hiervoor. De actie van de staat ten aanzien van de veroorzaker van de schade begint zodra de staat schuldig bevonden is tot het vergoeden van de schade uit hoofde van artikel VII van het Ruimteverdrag of uit hoofde van het Aansprakelijkheidsverdrag.

(tweede lid) In dit lid is de aansprakelijkheid van de vergunninghouder geregeld. Deze aansprakelijkheid is beperkt tot de hoogte van de verplichte verzekering.

(derde lid) De hoogte van het regres van de staat op de vergunninghouder is beperkt tot de hoogte van de verzekering die is opgelegd tijdens de vergunningverlening. Onderdeel van de verlening is dat de vergunninghouder beschikt over een aansprakelijkheidsverzekering. De voorwaarden voor deze verzekering maken daarmee onderdeel uit van het verlening-procedure. De vergunninghouder kan onder omstandigheden geen beroep doen op deze aansprakelijkheidsbeperking. Zo zal de aansprakelijkheidsbeperking in ieder geval niet van toepassing zijn, indien het een

vergunninghouder betreft die zijn verplichtingen niet nakomt of anderszins onzorgvuldig handelt.

(vierde lid) Ingevolge het vierde lid beschikt de staat tevens over een rechtstreekse vordering ten aanzien van de verzekeraar van de vergunninghouder, tot de hoogte van het verzekerde bedrag.

### **Artikel 13**

Dit is een standaardbepaling om voor het toezicht bevoegde ambtenaren aan te kunnen wijzen. De ambtenaren die werkzaam zijn bij het Agentschap Telecom worden aangewezen als toezichthouder en hebben uit dien hoofde krachtens de Algemene wet bestuursrecht de toezichtbevoegdheden, opgesomd in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. In toedeling van opsporingsbevoegdheid (in verband met artikel 24 van deze wet) voorziet artikel 17 van de Wet op de economische delicten.

### **Artikel 14**

Dit artikel heeft betrekking op de toepassing van bestuursdwang. Voorgesteld wordt aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid te geven om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de verplichtingen gesteld bij of krachtens deze wet. Niet op voorhand is aan te geven in welk geval dit bestuursrechtelijke instrument moet worden ingezet; dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval.

Daarnaast kan bestuursdwang worden toegepast om artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (meewerkplicht) af te dwingen. Bestuursdwang is geregeld in de artikelen 5:21 tot en met 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht. Het enige dat daarom nog in dit wetsvoorstel geregeld hoeft te worden is de bevoegdheid. Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. De bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen, hoeft derhalve niet afzonderlijk voor de in deze bepaling genoemde artikelen te worden opgenomen.

### **Artikel 15 tot en met 23**

#### *algemeen*

In de artikelen 15 tot en met 23 is een regeling getroffen voor de bestuurlijke boetes. Bij de formulering van deze bepalingen is er vanuit gegaan dat het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2) op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet in werking is getreden. Als het wetsvoorstel inzake de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht tot wet wordt verheven en in werking treedt, kan een aantal bepalingen over de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel, vervallen. Echter, zolang de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht nog niet in werking is getreden, is een uitgebreide regeling voor bestuurlijke boetes in de sectorspecifieke wetgeving noodzakelijk. De artikelen van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht zijn derhalve voor zover relevant overgenomen.

Voor een meer uitgebreide toelichting op de artikelen inzake de bestuurlijke boete, wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3).

## **Artikel 15**

Artikel 15 vormt de wettelijke grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Gelet op het punitieve karakter van de bestuurlijke boete en de omstandigheid dat met ruimtevaartactiviteiten grote financiële belangen zijn gemoeid, bedraagt de boete ingevolge het eerste lid ten hoogste € 450 000, of, indien dat meer is, 10 procent van de relevante omzet van de onderneming in Nederland. Deze bepaling is van toepassing op overtreding van de verbodsbepaling van artikel 3, eerste lid (vergunningplicht) en op overtreding van hetgeen bij of krachtens artikelen 3, derde en vierde lid, 7, derde en vierde lid, 10, of van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (medewerkingsplicht) is gesteld. Het tweede lid kent een lagere boete voor overtreding van de bepalingen ten aanzien van het registreren van ruimtevoorwerpen.

## **Artikel 24**

Met deze wijziging van de Wet op de economische delicten wordt geregeld dat de verplichtingen en beperkingen die bij of krachtens het wetsvoorstel worden gesteld, strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Artikel 17 van de Wet op de economische delicten voorziet in de toedeling van opsporingsbevoegdheid.

## **Artikel 25**

Het wetsvoorstel bevat een overgangsregeling waarbij de belangen van zowel de huidige exploitanten van ruimtevaartactiviteiten als de door dit wetsvoorstel te waarborgen belangen in ogenschouw worden genomen. Ingevolge het eerste lid kunnen zittende partijen hun ruimtevaartactiviteiten gedurende twaalf maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zonder vergunning voortzetten. Partijen die ook na deze periode hun ruimtevaartactiviteiten wensen te continueren, zullen op grond van artikel 4 een aanvraag om een vergunning moeten indienen. Bij de beoordeling van de aanvragen van de zittende partijen geldt als uitgangspunt dat zij hun ruimtevaartactiviteiten onveranderd kunnen voortzetten en zo spoedig mogelijk een vergunning zullen verkrijgen. Daarbij behoudt de Minister uiteraard de bevoegdheid om de aanvraag te toetsen aan de wettelijke vereisten en tot het stellen van voorschriften en beperkingen aan de vergunning als bedoeld in artikel 3, derde lid.

## **Artikel 26**

Indien het bovengenoemde wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht wet wordt en in werking treedt, wordt automatisch aangesloten bij het algemene regime uit dat wetsvoorstel en kunnen deze artikelen vervallen.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst