

En ny rymdlag



BETÄNKANDE AV
RYMDLAGSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:91

En ny rymdlag

Betänkande av Rymdlagsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:91

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0269-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0270-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Matilda Ernkrans

Regeringen beslutade den 2 april 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av rymdlagen och vid behov den anslutande rymdförordningen (dir. 2020:34).

Lagmannen Göran Lundahl förordnades till särskild utredare den 16 september 2020. Som utredningssekreterare anställdes hovrättsassessorn Anja Nordfeldt den 16 september 2020 och f.d. ställföreträdande generaldirektören Thorwald Larsson den 1 oktober 2020.

Kanslirådet Christelle Bourquin, Försvarsdepartementet, ämnesrådet Ola Engdahl, Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Elin Hagerlid, Utrikesdepartementet, rättsakkunniga Marie Häggkvist, Justitiedepartementet och kanslirådet Mattias Jennerholm, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunniga i utredningen den 4 november 2020. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag verksjuristen Fredrik Hugo, Säkerhetspolisen, ställföreträdande generaldirektören Christer Nilsson, Rymdstyrelsen, överstelöjtnanten Patrik Perers, Försvarsmakten, och förste forskaren Torbjörn Sundberg, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter och betänkandet har därför avfattats med användning av vi-form.

Utredningen, som har antagit namnet Rymdlagsutredningen (U 2020:03), överlämnar härmed betänkandet *En ny rymdlag* (SOU 2021:91).

Utredningens arbete är härmed slutfört.

Lund i november 2021

Göran Lundahl

/Anja Nordfeldt
Thorwald Larsson

Innehåll

Förkortningslista	15
Sammanfattning	19
Summary	29
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag (2022:000) om rymdverksamhet	39
1.2 Förslag till förordning (2022:000) om rymdverksamhet.....	49
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	54
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	56
2 Utredningens uppdrag och arbete	59
2.1 Utredningens uppdrag	59
2.2 Utredningens arbete	60
3 Rymdverksamhet	61
3.1 Rymdverksamhet	61
3.1.1 Inledning	61
3.1.2 Rymdverksamhet i dag	62
3.1.3 Rymdverksamhet i framtiden	64
3.2 Rymdverksamheten är internationell.....	65
3.2.1 Inledning	65
3.2.2 Institutionell rymdverksamhet	66

3.2.3	Säkerhets- och försvarspolitisk rymdverksamhet.....	68
3.2.4	Internationellt och multilateralt samarbete om nyttjandet av rymden.....	69
3.2.5	Europeiskt rymdsamarbete.....	70
3.2.6	Kommersiell rymdverksamhet	76
3.3	Svensk rymdverksamhet.....	78
3.3.1	Den svenska rymdstrategin	79
3.3.2	Svensk rymdverksamhet i dag	79
3.3.3	Svensk rymdverksamhet i framtiden.....	81
4	Regleringen på rymdområdet	83
4.1	Inledning	83
4.2	Internationell rymdrätt	84
4.2.1	Rymdfördraget	84
4.2.2	Ansvarskonventionen	85
4.2.3	Registreringskonventionen.....	85
4.2.4	Räddningsavtalet	86
4.2.5	Månavtalet	86
4.3	Internationella riktlinjer och rekommendationer	87
4.3.1	LTS-riktlinjerna.....	87
4.3.2	Space debris mitigation guidelines	88
4.3.3	Haagkoden.....	88
4.3.4	Missilteknologikontrollregimen.....	89
4.3.5	Wassenaar-arrangemanget	89
4.4	Nationell rätt	89
4.4.1	Rymdlagstiftningen.....	89
4.4.2	PDA-regelverket	91
4.5	Modellagen.....	92
5	En ny lag om rymdverksamhet.....	93
5.1	Inledning	93
5.2	Några olika utgångspunkter.....	94
5.2.1	Omfattningen av en ny rymdlagstiftning	94

5.2.2	Förändringar i omvärlden och avvägningen mellan olika intressen	95
5.2.3	Verksamheten i dag och i framtiden.....	96
5.3	Behov av en ny lag.....	97
5.4	Lagens syfte	98
5.5	Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.....	100
5.5.1	Ett ökat fokus på säkerhetsfrågor	100
5.5.2	Skydd för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen.....	102
5.5.3	Säkerställande av Sveriges säkerhet i rymdverksamhet	105
6	Den nya lagens tillämpningsområde	111
6.1	Inledning.....	111
6.2	Regleringen på området.....	112
6.2.1	Internationell rymdrätt	112
6.2.2	Nuvarande nationell rätt	113
6.2.3	Utblick	114
6.2.4	Modellagen.....	120
6.3	Gränsdragningen mot luftfartsregleringen.....	121
6.3.1	Inledning	121
6.3.2	Gällande reglering av luftrummet.....	121
6.3.3	Pågående översyn av regleringen av luftrummet	123
6.4	Lagteknisk utformning av tillämpningsområdet.....	124
6.5	Verksamhet som omfattas av lagen.....	125
6.5.1	Definitionen av rymdverksamhet	126
6.5.2	Undantaget för mottagande av signaler	132
6.5.3	Behov av gränsdragning mot annan verksamhet	133
6.5.4	Rymdverksamhet.....	140
6.6	Territorium och farkoster som omfattas av lagen	141
6.7	Rättssubjekt som omfattas av lagen.....	142

7	Tillstånd för rymdverksamhet	145
7.1	Inledning	145
7.2	Regleringen på området	146
7.2.1	Internationell rymdrätt.....	146
7.2.2	Nuvarande nationell rätt.....	146
7.2.3	Utblick.....	147
7.2.4	Modellagen	152
7.3	Tillstånd att bedriva rymdverksamhet.....	154
7.3.1	Verksamhet som ska omfattas av tillståndsplikt	154
7.3.2	Ett differentierat tillståndsförfarande.....	157
7.3.3	Olika tillståndstyper	161
7.3.4	Tillståndsgivande organ	169
7.3.5	Samråd i tillståndsärenden	174
7.3.6	Allmänna villkor för tillstånd	181
7.3.7	Särskilda villkor för tillstånd	190
7.3.8	Tillståndsansökan.....	193
7.3.9	Villkor i tillståndsbeslut.....	201
7.4	Tillstånd att överlåta rymdverksamhet.....	205
7.4.1	Behov av att reglera överlåtelse av rymdverksamhet	205
7.4.2	Medgivande krävs av tillståndsmyndigheten för överlåtelse av tillstånd	206
7.4.3	Samråd i överlåtelseärenden.....	209
7.5	Behövs svenskt tillstånd vid svenskt deltagande i internationella samarbeten?	210
8	Registrering av rymdföremål.....	215
8.1	Inledning	215
8.2	Regleringen på området	215
8.2.1	Internationell rymdrätt.....	215
8.2.2	Nuvarande nationell rätt.....	216
8.2.3	Utblick.....	217
8.2.4	Modellagen	218

8.3	Utformning av ett registreringsförfarande.....	219
8.3.1	Nuvarande registreringsförfarande	219
8.3.2	Nationellt register	220
8.3.3	Förenta nationernas register	221
8.4	Uppgifter i registret över rymdföremål.....	223
8.4.1	Uppgifter som registret ska innehålla	223
8.4.2	Föreskriftsrätt för Rymdstyrelsen.....	225
8.4.3	Underrättelse till Rymdstyrelsen	226
9	Tillsyn.....	227
9.1	Inledning.....	227
9.2	Regleringen på området.....	228
9.2.1	Internationell rymdrätt	228
9.2.2	Nuvarande nationell rätt	228
9.2.3	Utblick	228
9.2.4	Modellagen.....	230
9.3	Tillsynsförfarandet.....	231
9.3.1	Nuvarande tillsyn	231
9.3.2	Utgångspunkter för tillsyn	232
9.3.3	Behov av en utökad och tydligare tillsyn	233
9.3.4	Tillsynsområde och tillsynsmyndighet	234
9.3.5	Tillsynsmyndighetens uppdrag.....	238
9.3.6	Bistånd av annan myndighet	239
9.3.7	Avgifter	241
9.4	Tillsynsmyndighetens befogenheter.....	242
9.4.1	Rätt till upplysningar.....	242
9.4.2	Inspektionsrätt	243
9.4.3	Föreläggande.....	244
9.5	Ingripanden	246
9.5.1	Inledning	246
9.5.2	Återkallelse och ändring av tillstånd	247
9.5.3	Varning.....	250
9.5.4	Anmärkning.....	250
9.5.5	Tillfälligt beslut.....	251
9.5.6	Sanktionsavgift	253

9.5.7	Begäran om prövning av återkallelse, ändring av tillstånd eller tillfälligt beslut	254
9.5.8	Kommunikation	255
9.6	Straffsanktion	256
9.6.1	Överträdelser ska straffsanktioneras i den nya lagen	256
9.6.2	Utformningen av straffbestämmelsen	257
10	Skadestånd och försäkring	263
10.1	Inledning	263
10.2	Regleringen på området	263
10.2.1	Internationell rymdrätt	263
10.2.2	Nuvarande nationell rätt	266
10.2.3	Utblick	266
10.2.4	Modellagen	272
10.3	Skadestånd	274
10.3.1	Reformbehovet	274
10.3.2	Sveriges internationella ansvar för rymdverksamhet	275
10.3.3	Föreligger redan strikt ansvar för skador orsakade av rymdverksamhet enligt svensk rätt?	277
10.3.4	Skada på jorden och luftfartyg under flygning....	279
10.3.5	Skada i rymden	288
10.3.6	Regressrätt	289
10.3.7	Beloppsbegränsning avseende ersättningsansvaret	293
10.4	Försäkring	296
10.4.1	Försäkringsskyldighet	296
10.4.2	Undantag från försäkringsskyldigheten	302
11	Rymdmiljö och rymdskrot	307
11.1	Inledning	307
11.2	Långsiktigt hållbar rymdverksamhet	307

11.3	Regleringen på området.....	308
11.3.1	Internationell rymdrätt	308
11.3.2	Nuvarande nationell rätt	313
11.3.3	Utblick	313
11.3.4	Modellagen.....	315
11.4	Rymdverksamhet ska vara långsiktigt hållbar	316
11.4.1	En miljöbestämmelse bör införas i rymdlagen	316
11.4.2	25 årsregeln avseende rymdskrot.....	318
11.5	Villkoren för rymdverksamhet beaktar de internationella riktlinjerna	319
11.5.1	Rymdverksamhetens miljöpåverkan på jorden och i rymden	319
11.5.2	Farkoster med kärnkraft i rymden	322
11.5.3	Rymdskrot	322
12	Säkerhetsföreskrifter för Eorange.....	325
12.1	Inledning.....	325
12.2	Säkerhetsföreskrifter avseende tillträdesförbud	327
12.2.1	Gällande rätt	327
12.2.2	Bakgrunden till säkerhetsföreskrifterna.....	327
12.2.3	Länsstyrelsen har rätt att besluta om föreskrifterna.....	328
12.2.4	Det föreligger inte någon normkonflikt	329
12.3	Behov av verksamhetsanknutna säkerhetsföreskrifter	329
13	Kommersiell bemannad rymdfart.....	331
13.1	Inledning.....	331
13.2	Kommersiell bemannad rymdfart i dag	331
13.3	Kommersiell bemannad rymdfart i framtiden.....	333
13.4	Kommersiell bemannad rymdfart i Sverige	335
13.5	Regleringen på området.....	335
13.5.1	Den svenska regleringen	335
13.5.2	Utblick	339

13.6	Behov av kompletterande reglering för kommersiell bemannad rymdfart	343
14	Överklagande	347
14.1	Inledning	347
14.2	Beslut i tillståndsärenden	348
14.2.1	Tillståndsärenden ska kunna överklagas av sökanden	348
14.2.2	En särskild överklaganderätt för samrådsmyndigheterna	350
14.3	Beslut i tillsynsärenden	352
14.4	Instansordningen	353
14.4.1	Inledning	353
14.4.2	En ordning med olika överprövningsinstanser ...	355
14.5	Överlämnande av vissa mål till regeringen	357
14.6	Beslutsmyndighetens rätt att överklaga	359
15	Sekretessfrågor	361
15.1	Inledning	361
15.2	Sekretess till skydd för tillsynsverksamhet	361
15.3	Sekretess till skydd för enskild i Rymdstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet	362
15.4	Primär sekretess som kan gälla i tillstånds- och tillsynsverksamhet	363
15.5	Sekretessbrytande bestämmelser för samrådsmyndigheterna	364
15.5.1	Behov av sekretessbrytande bestämmelser för samrådsmyndigheterna	364
15.5.2	Intresseavvägning	366

15.6	Uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen	367
15.6.1	Behov av sekretessbrytande bestämmelser för Rymdstyrelsen	367
15.6.2	En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör införas i lag	368
15.6.3	Sekretesskydd för de utlämnade uppgifterna	369
16	Konsekvenser	371
16.1	Inledning.....	371
16.2	Utgångspunkter och övergripande överväganden	371
16.3	Sondraketer omfattas av lagen.....	375
16.3.1	Rymdstyrelsen	375
16.3.2	Samrådsmyndigheterna	375
16.3.3	Övriga myndigheter	376
16.4	Statliga aktörer omfattas av lagen	376
16.4.1	Rymdstyrelsen	377
16.4.2	Samrådsmyndigheterna	377
16.4.3	Övriga myndigheter	377
16.5	Ett utbyggt tillstånds- och tillsynsförfarande	378
16.5.1	Rymdstyrelsen	378
16.5.2	Samrådsmyndigheterna	379
16.5.3	Övriga myndigheter	379
16.5.4	Regeringen och rättsväsendet	380
16.5.5	Enskilda sökande	381
16.6	Krav på långsiktig hållbarhet	381
16.7	Reglerad samverkan för Sveriges säkerhet.....	382
16.7.1	Rymdstyrelsen	382
16.7.2	Samrådsmyndigheterna	383
16.8	Övriga konsekvenser	383
17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	385
17.1	Ikraftträdande	385
17.2	Övergångsbestämmelser.....	385
17.2.1	Bestämmelserna om tillstånd och tillsyn.....	385

17.2.2	Straffbestämmelsen.....	387
17.2.3	Skadeståndsbestämmelserna.....	388
17.2.4	Överklagandebestämmelserna.....	388
18	Författningskommentar	389
18.1	Förslaget till lag (2022:000) om rymdverksamhet	389
18.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	425
18.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	427
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:34.....	429
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:96.....	441
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:53.....	443
Bilaga 4	Aktörer som deltog i hearing som anordnades av Rymdforum den 5 november 2020	445

Förkortningslista

CAA	Civil Aviation Authority
COPOUS	Committee on the Peaceful Uses of Outer Space
COSPAR dir.	Committee on Space Research direktiv
EASA	European Union Aviation Safety Agency
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service
ESA	European Space Agency
ESRO	European Space Research Organisation
EU	Europeiska unionen
Eumetsat	European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites
FAA	Federal Aviation Administration
FAI	Fédération Aéronautique Internationale
f./ff.	följande sida/sidor
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GEO	Geostationary Equatorial Orbit
GNSS	Global Navigation Satellite System

GPS	Global Positioning System
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IADC	Inter-Agency Space Debris Coordination Committee
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
ISS	International Space Station
ITU	Internationella teleunionen
LEO	Low Earth Orbit
LTS	Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MTCR	Missilteknologikontrollregimen
Nasa	National Aeronautics and Space Administration
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSF	offentlighets- och sekretess- förordningen (2009:641)
OSL	offentlighets- och sekretess- lagen (2009:400)
PDA	produkter med dubbla använd- ningsområden
prop.	Regeringens proposition
RF	regeringsformen
RÅ	Riksåklagaren
SDG	Sustainable Development Goals
skr.	Regeringens skrivelse

SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SOU	Statens offentliga utredningar
SSA	Space Situational Awareness
SST	Space Surveillance Tracking
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UNOOSA	United Nations Office for Outer Space Affairs

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har i enlighet med vårt uppdrag gjort en översyn av rymdlagen från 1982 och den anslutande rymdförordningen. En översyn av rymd- lagstiftningen motiveras av flera olika skäl, bland annat den tekniska utvecklingen sedan rymdlagens tillkomst, ökningen av icke-statliga aktörer inom rymdområdet samt förändringar i omvärlden som innebär ett ökat fokus på frågor om Sveriges säkerhet. Den nuvarande rymdlagen innehåller endast ett fåtal bestämmelser av övergripande karaktär och det finns behov av ett utökat regelverk som också är mer förutsägbart och tydligt. Motsvarande lagstiftningsarbete har genomförts på senare tid i andra europeiska länder.

I betänkandet lämnar vi ett antal förslag som syftar till att åstadkomma en långsiktig hållbar reglering av rymdverksamheten som står i samklang med internationella regelverk och nationella säkerhetsbehov och som skapar förutsägbarhet och goda förutsättningar för näringsliv och forskning. Förslagen innebär i huvudsak att det införs en ny rymd- lag som omfattar statliga aktörer samt verksamhet med sondraketer, ett utvecklat tillstånds- och tillsynsförfarande samt bestämmelser om skadestånd, försäkring och skydd för rymdmiljön. Vidare innehåller lagen ett flertal regleringar som syftar till att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen på rymdområdet.

Utgångspunkter

Vår utgångspunkt har varit att en ny rymd- lagstiftning bör motsvara det ansvar och de förpliktelser som följer av de internationella regler som Sverige har åtagit sig att följa. Eftersom de internationella överenskommelserna endast hanterar förhållanden stater emellan, bör den

svenska rymdlagstiftningen också säkerställa att privaträttsliga verksamhetsutövare åläggs skyldigheter som motsvarar den svenska statens internationella åtaganden.

Utvecklingen på rymdområdet har gått från ett fåtal rymdnationer där staten var involverad i all rymdverksamhet, till ett ökande antal nationer där privata aktörer är delaktiga och en alltmer tekniskt avancerad verksamhet. En utgångspunkt för en ny rymdlagstiftning är därför att såväl tillstånds- som tillsynsregleringen ska vara utformad för att kunna hantera ett större antal ärenden.

En utgångspunkt är också att en ny rymdlag bör säkerställa att rymdverksamhet kan bedrivas utan att Sveriges säkerhet äventyras eller att verksamheten kommer i konflikt med säkerhets-, försvars- eller utrikespolitiska intressen.

En ny rymdlag

Mot bakgrund av de reformbehov som finns på rymdområdet och att den nuvarande rymdlagen är relativt fragmentarisk föreslår vi att en ny rymdlag ska införas och att den nuvarande lagen ska upphävas. Lagen ska, liksom den nuvarande lagen, benämnas lagen om rymdverksamhet och kompletteras med en förordning.

En central målsättning med lagen är att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Samtidigt är det väsentligt att lagen säkerställer Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Lagens tillämpningsområde

Rymdverksamhet innefattar aktiviteter som har tydliga gränssnitt gentemot luftfartsverksamhet. Det finns emellertid inte någon sammanhållen reglering av verksamheterna, såsom i vissa andra länder, utan de hanteras i olika regelverk. Eftersom rymdverksamhet även fortsättningsvis föreslås vara tillståndspliktigt – och en överträdelse av tillståndsplikten är straffsanktionerad – har vi funnit starka skäl för att lagens tillämpningsområde ska vara tydligare avgränsat mot luftverksamheten än den nu gällande lagen. Behovet av en tydlig av-

gränsning gör sig särskilt gällande eftersom aktiviteten i luftrummet på hög höjd har ökat och kan förväntas öka ytterligare. Vi föreslår därför att begreppen rymdföremål och rymdverksamhet definieras i lagen samt att tillämpningsområdet knyts till dessa definitioner. Härigenom åstadkoms en klar och tydlig reglering avseende vilken verksamhet som omfattas av lagen.

Den nya rymdlagen ska gälla för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium, men också för rymdverksamhet som bedrivs utanför svenskt territorium från en farkost som är registrerad i Sverige eller av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige. Lagen ska inte bara gälla för rymdverksamhet som bedrivs av privata aktörer, utan även statliga aktörer. Sondraketverksamhet, som är undantagen gällande rymdlagstiftning, kan enligt vårt förslag utgöra rymdverksamhet och omfattas alltså av den nya lagen. Avgränsningarna av tillämpningsområdet är en följd av Sveriges åtaganden enligt den internationella rymdrätten.

Mottagande av signaler från rymden omfattas emellertid inte av lagen eftersom det inte är en verksamhet som utförs i rymden utan på jorden. Utsändning av signaler för kommunikation med ett rymdföremål för att påverka dess position eller funktion faller däremot inom lagens tillämpningsområde.

Tillstånd för rymdverksamhet

Verksamhet som utgör rymdverksamhet, såväl statlig som privat, ska vara tillståndspliktig. Regeringen föreslås emellertid få föreskriva undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av svenska staten. Ett sådant undantag bör tillämpas mycket restriktivt och främst bli aktuellt för myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet. Vi föreslår att myndigheter under försvarsdepartementet ska få ett sådant undantag.

Vi föreslår att Rymdstyrelsen ska pröva frågor om tillstånd. Den som ska inneha tillstånd är den som bedriver eller har för avsikt att bedriva rymdverksamhet och ansvarar för eller har ett bestämmande inflytande över verksamheten (verksamhetsutövaren). Tillståndsmyndigheten ska i ärenden om tillstånd samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter i frågor

om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.

Enligt vårt förslag ska det finnas olika tillstånd för olika typer av verksamhet. Tillståndstyperna är utsändning av rymdföremål, manövrering eller annan påverkan av rymdföremål, återföring av rymdföremål, aktivitet eller annan påverkan på andra himlakroppar än jorden samt annan verksamhet som utförs i rymden än de ovan angivna. Ett skäl för olika tillståndsförfaranden är att tillståndsprocessen blir snabbare och mer effektiv. Detta gör sig särskilt gällande eftersom antalet tillståndsärenden med stor sannolikhet kommer att öka framöver. Antalet tillståndspliktiga aktörer ökar dels genom att verksamhet med sondraketer och att verksamhet som utförs av statliga aktörer ska omfattas av tillståndsplikt, dels på grund av nya innovationer tillsammans med en snabb teknikspridning och nya aktörer. Därtill kommer regeringens uttalade satsning avseende satellitutsändningar från Eorange. Ett annat skäl för att differentiera tillståndsförfarandet är att olika verksamheter aktualiserar olika villkor för tillstånd och olika grader av tillsyn. Ytterligare ett skäl är att de olika verksamheterna innebär olika åtaganden enligt rymdrätten vad avser bland annat ansvarsfrågor.

Vi föreslår att lagen ställer upp tydliga villkor över vad som krävs för att tillstånd ska beviljas. Villkoren kan anpassas till varje särskild tillståndstyp genom föreskrifter. För att handläggningen av en tillståndsansökan ska ske på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt föreslår vi även en reglering av vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla. Vidare föreslås att ett tillstånd kan förenas med vissa särskilt angivna villkor för att anpassa att den enskilda verksamheten bedrivs på ett lämpligt och säkert sätt. Ytterligare ett förslag är att det krävs tillstånd om rymdverksamheten överläts till en annan verksamhetsutövare. Den föreslagna regleringen om tillstånd medför en tydlighet och förutsägbarhet för såväl den som ansöker om tillstånd, som den som utfärdar det och att enhetliga krav ställs på verksamhetsutövarna. Det är vidare en förutsättning för att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Registrering av rymdföremål

För att uppfylla våra internationella förpliktelser föreslår vi en reglering kring registrering av rymdföremål. Rymdstyrelsen föreslås föra ett nationellt register över rymdföremål och anmäla till Förenta nationerna uppgifter från registret.

Tillsyn m.m.

För att tillsyn över rymdverksamhet ska kunna utövas på ett kraftfullt, effektivt och rättssäkert sätt bör tillsynen utökas och tydliggöras. Vi föreslår därför en reglering beträffande tillsynsmyndighetens uppdrag och befogenheter, men också avseende ingripandeåtgärder och administrativa sanktioner.

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där rymdverksamhet bedrivs. Vidare ska tillsynsmyndigheten få meddela förelägganden som kan förenas med vite. Det ska finnas både mildare och strängare sanktioner så att ingripandet kan vara i proportion i förhållande till bristerna och överträdelserna. Vi föreslår att en återkallelse av tillståndet är den strängaste ingripandeåtgärden som endast får göras vid allvarliga överträdelser då inga andra åtgärder är tillräckligt ingripande. Ett tillstånd bör inte återkallas om ändamålet med återkallelsen lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras. I stället för att återkalla tillståndet kan en varning meddelas, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd. Vid mindre allvarliga överträdelser kan en anmärkning meddelas.

I vissa fall bör en verksamhet upphöra omedelbart eller en planerad verksamhet inte genomföras. Det kan vara fråga om en överträdelse eller en brist i verksamheten som innebär en säkerhetsrisk eller att en händelse inträffat som berör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Tillsynsmyndigheten ska i sådana situationer kunna meddela att ett tillståndsbeslut tills vidare inte ska gälla. Ett sådant tillfälligt beslut ska gälla omedelbart.

Den straffbestämmelse som finns i den nuvarande rymdlagen föreslås överföras till den nya lagen.

Rymdstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet. En statlig aktör som har meddelats undantag från tillståndsplikt är inte föremål för tillsyn, men ska hålla regeringen underrättad om den bedrivna verksam-

heten. Rymdstyrelsen ska kunna få bistånd vid tillsynen av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter. Dessa myndigheter ska också kunna initiera en prövning om återkallelse, tillfälligt beslut eller ändring av tillståndet. Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten ska, i den utsträckning det behövs, biträda med verkställighet av beslut vad gäller tillgång till handlingar samt inspektion av utrymmen där rymdverksamhet bedrivs.

Skadestånd och försäkring

Den nu gällande rymdlagen saknar bestämmelser om skadeståndsansvar. Vi föreslår därför att det införs en skadeståndsreglering i den nya rymdlagen som tydliggör att verksamhetsutövaren ska vara strikt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakat personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning. Bestämmelsen motsvarar det strikta ansvar som Sverige har enligt internationella överenskommelser, men föreskriver även ansvar för skada som rymdföremålet orsakat svenska medborgare, svenskt territorium eller svenska luftfartyg. Ansvaret ska inte gälla om den skadelidande uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan, eller deltagit i den verksamhet som orsakat skadan.

Vi föreslår att den nuvarande regressrätten för staten även ska gälla framöver så att staten har möjlighet att kräva ersättning för skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser. Den ersättning som ska utges på grund av strikt ansvar eller regressansvar ska emellertid uppgå till högst 600 miljoner kronor. Beloppsbegränsningen ska inte gälla om skadan har orsakats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

För att säkerställa att verksamhetsutövaren kan ersätta uppkommen skada föreslår vi bestämmelser om försäkringsskyldighet. Lagen innehåller därför ett krav på ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet som ska täcka det strikta ansvaret eller regressansvaret upp till ett belopp om 600 miljoner kronor. Tillståndsmyndigheten ska kunna besluta om ett lägre belopp, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten.

Försäkringsskyldigheten ska inte gälla för den som omfattas av det statliga försäkringssystemet. Det ska även finnas möjlighet till undantag från försäkringsskyldigheten om en annan aktör som del-

tar i rymdverksamheten har en ansvarsförsäkring eller har ställt en säkerhet som täcker det strikta ansvaret eller regressansvaret.

Rymdmiljö och rymdskrot

Rymdskrot är i dag ett omfattande rymdmiljöproblem. Det är därför av vikt att rymdverksamheten inte bidrar till ytterligare rymdskrot. Vi föreslår därför, i linje med rymdfördraget och de internationella riktlinjer och rekommendationer som finns om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, att det införs en miljöbestämmelse i den nya lagen. Rymdverksamhet ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och nyttjandet av rymden och verksamhetsutövaren ska sträva efter att verksamheten inte ger upphov till rymdskrot eller leder till skadlig miljöpåverkan. Vidare föreslår vi att det införs en bestämmelse i den nya rymdförordningen om att verksamhetsutövaren bör säkerställa att ett rymdföremål i rymden, senast 25 år efter att verksamheten avslutades, överförs till atmosfären eller en omloppsbana där det inte kan orsaka skada för annan verksamhet.

Säkerhetsföreskrifter för Esrange

Länsstyrelsen i Norrbottens län utfärdar säkerhetsföreskrifter för Esrange i form av tillträdesförbud med stöd av ordningslagen (1993:1617) samt förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Enligt vår bedömning föreligger det inte någon normkonflikt på området. Vi anser att den nuvarande ordningen beträffande länsstyrelsens föreskriftsrätt avseende tillträdesförbud är lämplig och föreslår därför inte någon annan reglering.

Kommersiell bemannad rymdfart

Det pågår en internationell utveckling driven av privata aktörer mot att erbjuda tjänster på området kommersiell bemannad rymdfart, så kallad rymdturism. När det gäller kommersiell bemannad rymdfart är vårt uppdrag att, som underlag för regeringens framtida överväg-

anden, identifiera inom vilka områden kompletterande reglering kan behövas för att sådan verksamhet ska kunna bedrivas i Sverige.

Vertikal utsändning av bemannade rymdkapslar, som kan jämföras med sondraketutsändningar, omfattas av den nya rymdlagen. Detsamma gäller en utsändning av en bemannad kapsel från ett svenskt flygplan. En förutsättning är emellertid att utsändningarna utgör rymdverksamhet i lagens mening. Rymdverksamhet – oavsett om den är bemannad eller inte – är tillståndspliktig och omfattas av vissa villkor som kan anpassas till den särskilda verksamheten såväl genom föreskrifter som i enskilda tillståndsbeslut.

Kommersiell bemannad rymdfart genom horisontell utsändning har hitintills skett på höjder som inte utgör rymdverksamhet enligt den nya lagen. Denna verksamhet faller i stället under luftfartslagstiftningen. Vår bedömning är att bemannad rymdfart genom horisontell utsändning, som oftast sker från flygplatser, bör kunna hanteras enligt luftfartslagstiftningen. Denna lagstiftning är anpassad för bemannade flygningar och innehåller säkerhetskrav för såväl farkoster som anläggningar och personal.

För att bemannad vertikal rymdfart från svenskt territorium ska kunna genomföras krävs enligt vår bedömning ett utvecklat regelverk. Motsvarande säkerhetsföreskrifter och andra regelverk som finns för flygplatser och verksamhet i luftrummet, och som gäller för bemannad horisontell rymdfart, behöver utarbetas för bemannade vertikala utsändningar från en svensk rymdbas. Eftersom kommersiell bemannad rymdfart bör regleras enhetligt oavsett om det rör sig om vertikal eller horisontell utsändning talar övervägande skäl för att ett sådant regelverk bör utarbetas inom ramen för luftfartsregleringen.

Överklagande

Vi föreslår att beslut i tillståndsärenden ska få överklagas av sökanden i ärendet och att beslut i tillsynsärenden ska få överklagas av tillståndshavaren. Beslut om tillfälligt förbud föreslås få överklagas särskilt. Eftersom tillståndsprocessen kan ha inslag som föranleder överväganden kring Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen föreslår vi en särskild överklaganderätt för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter (samrådsmyndigheterna). Dessa intressen motiverar

också vårt förslag om en ordning med olika överprövningsinstanser. Sökanden i tillståndsärenden ska överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning gäller även för tillståndshavare som ska överklaga beslut i tillsynsärenden. Samrådsmyndigheterna ska emellertid överklaga beslut till regeringen. Om ett mål hos allmän förvaltningsdomstol innehåller frågor som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, föreslås domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma föreslås gälla om samrådsmyndigheterna begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Sekretessfrågor

För att Rymdstyrelsen ska kunna pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn på ett effektivt och rättssäkert sätt är det av avgörande betydelse att myndigheten får tillgång till information som kan ha betydelse för bedömningar om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Vi föreslår därför att det införs sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter inom ramen för tillstånds- och tillsynsärenden enligt rymdlagen, så att myndigheterna – när det är lämpligt – kan lämna sekretessreglerade uppgifter till Rymdstyrelsen.

Av samma skäl föreslår vi en sekretessbrytande bestämmelse, i form av en uppgiftsskyldighet, för Rymdstyrelsen i förhållande till Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter.

Konsekvenser

Vår sammantagna bedömning är att den nya lagen kommer att främja svensk rymdverksamhet som strategisk tillgång för utveckling av kunskapssamhället, samtidigt som den bidrar till att skapa en ökad internationell attraktionskraft för svensk högteknologisk verksamhet och bättre förutsättningar för svensk industri och teknikutveckling. Att forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft stärks förväntas medföra positiva samhällsekonomiska effekter. Rymdinfrastrukturen tillhandahåller samhällsviktiga tjänster

och lagen kommer enligt vår bedömning att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Vidare kommer lagen att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen genom att omfattningen av tillståndsplikten, tillstånds- och tillsynsprocesserna samt överklagandereglerna har utformats med beaktande av dessa intressen.

Förslagen som vi lämnar bedöms, åtminstone inledningsvis, rymmas inom befintliga anslag för Rymdstyrelsen, samrådsmyndigheterna och övriga myndigheter som berörs av förslagen. På sikt förväntas emellertid ärendetillströmningen öka och det kan då finnas anledning att återkomma i frågan om anslagsökning då behövs.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den nya rymdlagen med anslutande förordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Vi föreslår övergångsbestämmelser som innebär att de ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet, men ännu inte har avgjorts, ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

Summary

The Remit

In accordance with our remit, we carried out a review of the Space Activities Act of 1982 and its related Space Activities Decree. A review of Sweden's space activities legislation is warranted for many different reasons, including the technology development since the Space Activities Act came into existence, the rise in non-state actors in the space sector, and changes in the world around us which have led to a greater focus on Sweden's national security. The current Space Activities Act contains only a few provisions of a horizontal nature and an expanded, more predictable, and plainer regulatory framework is needed. Other European countries have carried out equivalent work on their legislation recently.

In this report we submit a number of proposals which aim to achieve a regulation of space activities that is sustainable in the long term, that is in line with international regulatory frameworks and national security needs, and that provides predictability and good foundations for the business community and for research. In essence, the proposals mean the introduction of a new Space Activities Act covering state actors and activities with sounding rockets, expanded permit and supervision arrangements, and provisions governing damages, insurance, and protection of the space environment. Furthermore, the proposed Act contains several provisions which aim to safeguard Sweden's national security and foreign, security, and defence policy interests in general for the space sector.

Starting points

Our starting point has been that any new space activities legislation should fulfil Sweden's responsibilities and obligations arising from the international rules that Sweden has undertaken to comply with. Since these international agreements only deal with relations between states, Sweden's space activities legislation should also ensure that obligations equivalent to the Swedish state's international obligations are also imposed on operators under private law.

The space sector has grown from a few space-faring nations where the state was involved in all space activities, to an increasing number of nations where private actors are involved, and in addition these activities have become increasingly technologically advanced. Therefore, a starting point for new space activities legislation must be that both permit and supervision rules are designed to be capable of handling a larger number of cases.

Another starting point is that a new Space Activities Act should ensure that space activities can be conducted without jeopardising Sweden's national security or the activity coming into conflict with security, defence, or foreign policy interests.

A new Space Activities Act

In view of the need for reform in the space sector and the fact that the current Space Activities Act is relatively fragmented, we propose the introduction of a new Space Activities Act and the repeal of the current Act. Like the current Act, this new Act would be titled *lagen om rymdverksamhet* (the Space Activities Act) and be supplemented by a *förordning* (Space Activities Decree).

A key objective of the proposed new Act is to promote Swedish space activities in order to strengthen Sweden's research and development and industrial innovation and competitiveness, and to satisfy the community's needs for space-related knowledge and technologies. At the same time, it is essential that the new Act safeguards Sweden's national security and other foreign, security, and defence policy interests.

The scope of the new Act

Space activities include activities that have clear interfaces with aviation activities. However, there is no coherent regulatory framework for these activities, as there is in some other countries. Instead, they are dealt with in separate regulatory frameworks. Since it is proposed that even in the future space activities will require a permit – and a failure to comply with the permit obligation can result in criminal penalties – we have identified compelling reasons for demarcating the scope of the new Act in relation to aviation activities more clearly than is the case in the current Act. The need for clear demarcation is particularly important given that high-altitude operations has increased and can be expected to increase further. We therefore propose that the terms ‘space object’ and ‘space activity’ be defined in the Act and its applicability is tied to these definitions. This will provide clear and unambiguous regulation concerning which activities are covered by the Act.

The new Space Act is to apply to space activities conducted from Swedish territory, but also to space activities conducted outside Swedish territory from a craft registered in Sweden, or space activities conducted by a Swedish citizen, or a legal person established in Sweden. The Act is not only to apply to space activities conducted by private actors, but also by state actors. According to our proposal, sounding rocket activities, which are exempt from current space legislation, can constitute a space activity and thus be covered by the new Act. The limitations on the scope of the Act ensue from Sweden’s commitments under international space law.

However, the reception of signals from space is not covered by the Act because it is not an activity conducted in space but on Earth. However, the transmission of signals for communication with a space object to change its position or function falls within the scope of the Act.

Permits for space activities

Activities that constitute space activities, state or private, must require a permit. However, it is proposed that in the new Act, the Swedish Government may provide for an exemption from the permit requirement for space activities conducted by the Swedish state. Such an

exemption should be applied very restrictively and should primarily be applicable to authorities in the defence and security sector. We propose that authorities under the Ministry of Defence should get such an exemption.

We propose that the Swedish National Space Agency examines applications for permits. The holder of the permit is to be the person or company who conducts or intends to conduct space activities and is responsible for or has a controlling influence over the activity (the operator). In permit cases, the regulatory authority is to consult with the Swedish Armed Forces, the Swedish Security Service and the Inspectorate of Strategic Products on questions concerning Sweden's national security or other foreign, security or defence policy interests.

According to our proposal, there are to be different permits for different types of space activities. These are permits for the launching of space objects, manoeuvring or other interaction with space objects, the re-entry of space objects, an activity or other interaction with celestial bodies other than the Earth, and other activities conducted in space other than those mentioned above. One reason for different permit procedures is to make the permit process faster and more efficient. This is particularly relevant given that the number of permit cases will most likely rise in the future. The number of operators requiring a permit will increase in part as a result of activities involving sounding rockets and that activities conducted by state actors will require a permit; and in part due to innovations in concert with a rapid spread of technology and new actors. In addition, there is the Swedish Government's declared commitment to launching satellites from the Esrange Space Center (hereinafter Esrange). Another reason for differentiating the permit procedure is that different activities prompt different conditions on permits and different degrees of supervision. Another reason is that different activities involve different obligations under space law with respect to questions of liability, among other things.

We propose that the Act sets out clear conditions over what is required for a permit to be granted. The conditions may be adapted to each specific permit type by means of regulations. So that processing applications for permits can be carried out in an efficient, uniform and legally certain way, we also propose regulating what information an application must contain. Furthermore, it is proposed that a permit may be subject to certain specific conditions to adapt the individual

activity so that it is conducted in an appropriate and secure way. Another proposal is that a permit is required if space activities are transferred to another operator. The proposed permit regime provides clarity and predictability for both the applicant and the issuing authority and means that uniform requirements are imposed on the operators. It is also fundamental to safeguarding Sweden's national security and other foreign, security, and defence policy interests.

Registration of space objects

In order to meet our international obligations, we propose regulation governing the registration of space objects. It is proposed that the Swedish National Space Agency maintains a national register of space objects and reports data from the register to the United Nations.

Supervision and more

To perform supervision of space activities in a robust, efficient, and legally certain way, the supervision should be expanded and clarified compared to current regulation. We are therefore proposing regulation governing the mission and powers of the regulatory authority, but also governing intervention measures and administrative sanctions.

The regulatory authority must have the right to obtain, on request, the information and the documents necessary for supervision along with access to areas, premises and other spaces where space activities are conducted. In addition, the regulatory authority must be allowed to issue orders which can be accompanied by a fine for non-compliance. There should be both milder and stricter sanctions so that the intervention can be proportionate to the nature of the deficiencies and breaches. We propose that revoking the permit be the most stringent intervention measure and that this measure can only be taken in the event of serious breaches and where no other measures constitute sufficient intervention. A permit should not be revoked if the purpose of revoking it can be equally well served by changing the conditions of the permit. Instead of revoking the permit, a warning may be issued, provided that it is a measure constituting sufficient intervention. In the case of minor breaches, a notification may be issued.

In some cases, an activity should cease immediately, or a planned activity should not be carried out. Such a case could be a breach by or a deficiency in the activity that entails a security risk or that an incident affecting Sweden's national security or other foreign, security or defence policy interests has occurred. In such situations, the regulatory authority must be able to notify the activity that its permit is invalid until further notice. Such a temporary decision is to apply immediately.

It is proposed that the penal provision contained in the current Space Activities Act be transferred into the new Act.

The Swedish National Space Agency is to be the regulatory authority. A state operator that has been granted an exemption from the permit requirement is not subject to supervision but must keep the Swedish Government informed about the activity it conducts. In exercising supervision, the Swedish National Space Agency must be able to receive assistance from the Swedish Armed Forces, the Swedish Security Service, and the Inspectorate of Strategic Products. These authorities must also be able to initiate a permit revocation case and make temporary decisions or amendments to permits. To the extent necessary, the Swedish Enforcement Authority or the Swedish Police Authority must assist with the enforcement of decisions concerning access to documents and the inspection of spaces where space activities are conducted.

Damages and insurance

The Space Activities Act currently in force does not provide for tortious liability. We therefore propose that the new Space Act introduces a damages regime which makes it clear that the operator has strict liability for damage caused by the space object to persons or property on Earth or on aircraft during flight. The provision corresponds to the strict liability that Sweden has under international agreements, but also provides for tortious liability for damage caused by a space object to Swedish citizens, Swedish territory or Swedish aircraft. This liability shall not apply if the injured party has contributed to the damage intentionally or through gross negligence. Nor shall it apply if the injured party has participated in the activity that caused the damage.

We propose that the current right of recourse for the state should continue to apply so that the state is able to claim compensation for damages paid by the state consequent on its obligations under international agreements. However, the amount of compensation paid under strict liability or recourse liability shall not exceed SEK 600 million. The amount limit shall not apply if the damage has been caused intentionally or through gross negligence.

To ensure that the operator can compensate damage suffered, we propose provisions governing insurance obligations. The Act therefore contains a requirement for third-party liability insurance or some other financial guarantee to cover strict liability or recourse liability up to an amount of SEK 600 million. The regulatory authority is able to decide on a lower amount if appropriate in consideration of the activity.

The third-party liability insurance obligation shall not apply to a person covered by the state insurance scheme. An exemption from the third-party liability insurance obligation must also be possible if another actor participating in the space activity already has third-party liability insurance or has furnished a guarantee covering the strict liability or recourse liability amount.

Space environment and space debris

Space debris is a major problem today. It is therefore important that space activities do not contribute additional space debris. We therefore propose, in line with the Outer Space Treaty and the international guidelines and recommendations on the long-term sustainability of outer space activities, that an environmental provision be included in the new Act. Space activities must be conducted in ways that are sustainable with respect to the environment and the utilisation of space and the operator must strive to ensure that the activity does not give rise to space debris or lead to harmful environmental impacts. Furthermore, we propose that a provision be included in the new Space Activities Decree to the effect that the operator should ensure that a space object in space is transferred to the atmosphere or to an orbit where it cannot cause damage to other space activities within 25 years of the end of the activity.

Commercial manned space travel

There is an ongoing international trend driven by private actors towards offering services in the field of commercial manned space travel, i.e. space tourism. As far as commercial manned space travel is concerned, our task was to identify the areas in which supplementary regulation may be needed for such activities to be conducted in Sweden as the basis for the Swedish Government's future consideration.

Vertical launching of manned space capsules, which can be compared to sounding rocket launches, is covered by the new Space Activities Act. The same applies to the launching of a manned capsule from a Swedish aircraft. However, such launches must constitute space activities within the meaning of the Act. Space activities, whether manned or not, require a permit and are subject to certain conditions which can be adapted to the specific activity by means of regulations as well as individual permit decisions.

Commercial manned space travel through horizontal launching has so far been at altitudes that do not constitute space activities under the new Act. These activities are instead subject to Sweden's aviation legislation. Our assessment is that it should be possible to deal with manned space travel through horizontal launching, which is most often from airports, under Sweden's aviation legislation. This legislation is adapted for manned flights and provides for safety requirements for crafts as well as installations and personnel.

It is our assessment that an elaborated regulatory framework would need to be implemented in order to operate manned vertical space travel from Swedish territory. Corresponding safety regulations and other provisions that exist for airports and airspace activities, and which apply to manned horizontal space travel, would need to be framed for manned vertical launches from a Swedish spaceport. Since commercial manned space travel should be regulated uniformly, whether vertically or horizontally launched, there are overriding reasons why such a regulatory framework ought to be developed within the framework of Sweden's aviation regulation.

Appeal

We propose that decisions in permit cases may be appealed by the applicant in the case, and that decisions in supervision cases may be appealed by the permit holder. It is proposed that a decision on a temporary ban may be appealed separately. Since the permit process may have elements prompting considerations related to Sweden's national security or other foreign, security, and defence policy interests, we propose a special right of appeal for the Swedish Armed Forces, Swedish Security Service and the Inspectorate for Strategic Products (the consultation authorities). These interests also motivate our proposal for a system involving separate review bodies. The applicant in a permit case can appeal the decision to an administrative court. This system also applies to permit holders who intend to appeal decisions handed down in supervision cases. However, the consultation authorities can appeal decisions to the Swedish Government. If a case before an administrative court contains matters pertaining to Sweden's national security or other foreign, security, and defence policy interests, it is proposed that the court declines the case and submits it to the Swedish Government for examination. The same is proposed when the consultation authorities request that the case be submitted to the Swedish Government for such a reason.

Secrecy

In order for the Swedish National Space Agency to be able to examine applications for permits and exercise supervision in an efficient and legally certain manner, it is crucial that the authority has access to information that may be relevant for assessments of Sweden's national security or other foreign, security or defence policy interests. We therefore propose the introduction of information disclosure provisions in the Public Access to Information and Secrecy Act (SFS 2009:400) for the Swedish Security Service, the Swedish Armed Forces and the Inspectorate of Strategic Products covering permit and supervision cases under the Space Activities Act, so that the authorities – where appropriate – can submit classified information to the Swedish National Space Agency.

For the same reasons, we propose an information disclosure provision in the form of a reporting requirement for the Swedish National Space Agency in relation to the Swedish Security Service, the Swedish Armed Forces and the Inspectorate of Strategic Products.

Impact

Our overall assessment is that the new Act will promote Swedish space activities as a strategic asset for the development of the knowledge society, while at the same time helping to increase the international appeal of Swedish high-tech industries and create better conditions for Swedish industry and technology development. The strengthening of research, development and industrial innovation and competitiveness is anticipated to have positive socio-economic effects. Space infrastructure provides essential services to the community, and, in our assessment, the Act will meet the needs of the community for space-related knowledge and technology. Furthermore, the Act will safeguard Sweden's national security and other foreign, security, and defence policy interests by ensuring that the scope of the permit requirement, the permit and supervisory processes, and the rules of appeal have been designed with these interests in mind.

The proposals that we are submitting are assessed, at least initially, as being within the scope of the existing appropriations to the Swedish National Space Agency, the consultation authorities, and the other authorities affected by these proposals. In the long run, however, an increase in the number of permit cases is anticipated in which case there may be reason to return to the question of whether an increase in appropriations is needed.

Entry into force and transitional provisions

It is proposed that the new Space Activities Act and associated new Space Activities Decree enter into force on 1 January 2023. We propose transitional provisions whereby permit and supervision cases initiated before the entry into force of the new Act, but not yet determined, are to be dealt with under the earlier provisions.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:000) om rymdverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Lagens syfte är också att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium. Lagen gäller också för rymdverksamhet som bedrivs utanför svenskt territorium från farkost som är registrerad i Sverige eller av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige.

Definitioner

3 § I denna lag har nedanstående begrepp följande betydelse.

Rymdverksamhet

1. Utsändning av rymdföremål,
2. manövrering eller annan påverkan av rymdföremål,
3. återföring av rymdföremål,
4. aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden, och
5. annan verksamhet som utförs i rymden än de som anges i punkterna 1–4.

Rymdföremål

Ett föremål, bestående av nyttolast och sondraketen eller bärraket inklusive delar av dessa, som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Verksamhetsutövare

Den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, rymdverksamhet och ansvarar för, eller har ett bestämmande inflytande över, verksamheten.

2 kap. Tillstånd

Krav på tillstånd

1 § Tillstånd krävs för att bedriva rymdverksamhet.

Tillståndsmyndighet

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet.

Villkor för tillstånd

3 § Tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas, under förutsättning att

1. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas,

2. verksamhetsutövaren uppfyller de krav på ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet som anges i 4 kap. 5 och 6 §§,

3. verksamheten ska bedrivas med beaktande av allmän och enskild säkerhet,

4. verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,

5. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas,

6. verksamheten inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

7. verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser,

8. verksamheten ska bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll, och

9. verksamheten ska bedrivas med beaktande av den internationella teleunionens regler.

Villkor i tillståndsbeslut

4 § Tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan förenas med villkor om

1. att uppkomst av fara för allmän och enskild säkerhet ska undvikas,

2. att verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,

3. att ägarförändringar i verksamheten, som innebär att en ny ägare innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna, anmäls till den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten,

4. krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

5. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd att använda radiosändare samt registrerat frekvenser och banposition inom den internationella teleunionen innan rymdverksamheten påbörjas, eller

6. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd för annan typ av rymdverksamhet innan verksamheten påbörjas.

Överlåtelse av tillstånd

5 § Om verksamhetsutövaren avser att överlåta det bestämmande inflytandet över rymdverksamheten ska denne anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

Tillståndet att bedriva rymdverksamhet får överlåtas efter medgivande från tillståndsmyndigheten. Ett sådant medgivande ska lämnas om

1. förvärvaren uppfyller de villkor som ställs på en verksamhetsutövare enligt 3 § och föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelsen,

2. den överlåtna verksamheten uppfyller de villkor som gällde då tillståndet för verksamheten meddelades, och

3. överlåtelsen inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Samråd

6 § Tillståndsmyndigheten ska samråda med de myndigheter som regeringen bestämmer i frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

Uppgiftsskyldighet

7 § Tillståndsmyndigheten ska på begäran av de myndigheter som regeringen bestämmer lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

Registrering av rymdföremål

8 § Register ska föras över rymdföremål av den myndighet regeringen bestämmer.

Föreskrifter

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt enligt 1 § för rymdverksamhet som bedrivs av staten. Den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen.

10 § Regeringen får meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet krävs avtal om ansvarsfördelning med annan stat.

Regeringen får även meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för medgivande till överlåtelse av ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet till utländsk verksamhetsutövare krävs avtal om ersättningsansvar med verksamhetsutövarens stat.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet än de som anges i 3 §, och
2. vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla.

3 kap. Tillsyn m.m.

Tillsynsområde och tillsynsmyndighet

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över rymdverksamhet.

2 § Den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska hålla regeringen underrättad om den bedrivna verksamheten.

Tillsynsmyndighetens uppdrag

3 § Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att denna lag, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och tillståndsbeslutet följs.

Tillsynsmyndighetens befogenheter

Rätt till upplysningar och inspektion

4 § För att fullgöra sitt uppdrag enligt 3 § har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där rymdverksamhet bedrivs.

Föreläggande

5 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen samt tillståndsbeslutet ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Ingripanden

Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor

6 § Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet får återkallas eller tillståndsvillkor ändras, om

1. tillståndshavaren har åsidosatt villkor i tillståndsbeslutet,
2. tillståndshavaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter,
3. tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Varning

7 § I stället för att återkalla tillståndet enligt 6 § 1 och 2 får tillsynsmyndigheten meddela en skriftlig varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

Anmärkning

8 § Om en överträdelse eller förseelse enligt 6 § 1 och 2 är mindre allvarlig får tillsynsmyndigheten meddela en anmärkning.

Tillfälligt beslut

9 § Tillsynsmyndigheten får meddela att ett beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd tills vidare inte ska gälla.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

Straffbestämmelse

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller åsidosätter villkor i tillståndsbeslutet, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Avgifter

11 § Tillsynsmyndigheten får ta ut avgift för tillsynen av tillståndshavaren.

Uppgiftsskyldighet

12 § Tillsynsmyndigheten ska på begäran av de myndigheter regeringen bestämmer lämna uppgifter i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

Föreskrifter

13 § Regeringen får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheten

1. får begära hjälp av en annan myndighet vid tillsynen, och
2. på begäran av vissa andra myndigheter ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn.

4 kap. Skadestånd och försäkring

Skadestånd

Ansvar

1 § Verksamhetsutövaren ska ersätta skada som ett rymdföremål orsakar personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning, även om verksamhetsutövaren inte har vållat skadan.

Ansvaret i första stycket gäller inte om den skadelidande

1. uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan, eller
2. deltagit i den rymdverksamhet som orsakat skadan.

2 § I skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser som ska tillämpas avseende verksamhetsutövarens ansvar för skada i andra fall än som anges i 1 § första stycket.

Regressrätt

3 § Staten kan kräva ersättning för sådant skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser.

Beloppsbegränsning

4 § Den ersättning som ska utges enligt 1 eller 3 § uppgår till högst 600 miljoner kronor.

Begränsningen enligt första stycket gäller inte om skadan har orsakats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Försäkring m.m.

5 § Verksamhetsutövaren ska ha en ansvarsförsäkring eller ställt en annan ekonomisk säkerhet som vid varje tidpunkt täcker det ansvar som följer av 1 eller 3 § upp till ett belopp om 600 miljoner kronor.

Tillståndsmyndigheten får besluta om

1. ett lägre belopp än det som anges i första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten, eller

2. att skyldigheten i första stycket inte gäller om någon annan har en ansvarsförsäkring eller ställt en annan ekonomisk säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar.

6 § Skyldigheten i 5 § första stycket gäller inte den som omfattas av det statliga försäkringssystemet.

5 kap. Miljöskydd

1 § Rymdverksamhet ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och nyttjandet av rymden. Verksamhetsutövaren ska sträva efter att verksamheten inte ger upphov till rymdskrot eller leder till skadlig miljöpåverkan på jorden, i atmosfären eller i rymden, inklusive andra himlakroppar än jorden.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot.

6 kap. Överklagande

1 § Beslut i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. får överklagas av sökanden i ärendet.

Beslut i ärenden om föreläggande enligt 3 kap. 5 §, återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor enligt 3 kap. 6 §, varning enligt 3 kap. 7 §, anmärkning enligt 3 kap. 8 §, tillfälligt beslut enligt 3 kap. 9 § och avgift enligt 3 kap. 11 §, får överklagas av tillståndshavaren. Beslut om tillfälligt beslut får överklagas särskilt.

Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får överklaga beslut om

1. tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd,
2. villkor i ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller att ett sådant tillstånd inte har förenats med villkor,
3. att inte återkalla tillstånd att bedriva rymdverksamhet, eller
4. att inte meddela tillfälligt beslut.

2 § Beslut som överklagas med stöd av 1 § första och andra styckena överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutsmyndigheten är motpart i domstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som överklagas med stöd av 1 § tredje stycket överklagas till regeringen.

Om ett mål som anhängiggjorts hos allmän förvaltningsdomstol innehåller frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1982:963) om rymdverksamhet.
 3. Ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

1.2 Förslag till förordning (2022:000) om rymdverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpning av denna förordning

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Uttryck som används i denna förordning har samma innebörd som i lagen om rymdverksamhet.

Tillstånd

Undantag från tillståndsplikt

2 § Myndigheter som hör till försvarsdepartementet ska inte omfattas av tillståndsplikt enligt 2 kap. 1 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Tillståndsmyndighet

3 § Rymdstyrelsen prövar frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet och överlåtelse av sådant tillstånd enligt lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Tillståndstyper

4 § Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan avse någon av de verksamheter som anges i punkterna 1–5 i definitionen av rymdverksamhet i 1 kap. 3 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Tillståndsansökan

5 § En ansökan om tillstånd att bedriva rymdverksamhet enligt 2 kap. 1 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet ska innehålla,

1. uppgifter om verksamhetsutövarens namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och person- eller registreringsbevis,

2. om verksamhetsutövaren är en juridisk person, uppgifter om ägare till denne som direkt eller indirekt innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna,

3. en redogörelse för verksamhetsutövarens kompetens och tidigare erfarenheter av att bedriva rymdverksamhet,

4. en beskrivning av den planerade verksamheten och dess syfte, mål och varaktighet,

5. en beskrivning av rymdföremålets delar och ägarförhållandena till dessa,

6. en beskrivning av vilka aktörer verksamhetsutövaren samarbetar med för att bedriva verksamheten,

7. en beskrivning av den ekonomiska planen för hur verksamheten ska bedrivas,

8. en beskrivning av den tekniska planen för hur verksamheten ska bedrivas,

9. en bedömning av riskerna med verksamheten för allmän och enskild säkerhet,

10. en beskrivning av hur verksamheten ska bedrivas för att vara långsiktigt hållbar och för att minimera uppkomst av rymdskrot samt annan skadlig miljöpåverkan,

11. en beskrivning av hur verksamheten ska avslutas,

12. en beskrivning av att verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser,

13. en beskrivning av hur verksamhetsutövaren beaktat reglerna om exportkontroll,

14. en beskrivning av hur verksamhetsutövaren beaktat den internationella teleunionens regler,

15. avtal om ansvarsförsäkring eller intyg om annan ekonomisk säkerhet enligt 4 kap. 5 § lagen om rymdverksamhet, om det krävs,

16. tillstånd för annan typ av rymdverksamhet som har samband med den verksamhet som ansökan avser, om det krävs, och

17. andra tillstånd och avtal som är av betydelse för verksamheten.

Samråd

6 § Rymdstyrelsen ska samråda med Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

Avsikten med samråden är att klarlägga om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, och om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen.

7 § Rymdstyrelsen ska på begäran av Försvarmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd och i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

Föreskrifter

8 § Rymdstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet än de som anges i 2 kap. 3 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet, och

2. ytterligare uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla än de som anges i 5 §.

Registrering av rymdföremål

Nationellt register

9 § Rymdstyrelsen ska föra register över rymdföremål enligt lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

10 § Registret som avses i 2 kap. 8 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet ska innehålla uppgifter om

1. utsändande stat eller stater,
2. beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
3. dag och område eller plats för utsändande,

4. grundläggande parametrar för omloppsbanan, inklusive omloppstid, banplanets lutning, apogeum och perigeum, och
5. rymdföremålets allmänna användning.

11 § Verksamhetsutövaren ska efter verksamhetens genomförande, utan onödigt dröjsmål, underrätta Rymdstyrelsen om de uppgifter som anges i 10 § och om förändringar av dessa som inte är av ringa betydelse.

Förenta nationernas register

12 § Rymdstyrelsen ska till Förenta nationerna anmäla

1. de uppgifter från registret som anges i 10 § angående de rymdföremål för vilka Sverige är utsändande stat enligt konventionen den 14 januari 1975 om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden, och

2. om ett anmält rymdföremål inte längre är registrerat.

Om förutom Sverige, en annan stat också är utsändande stat enligt den i första stycket nämnda konventionen, ska Sverige göra anmälan till Förenta nationerna i enlighet med första stycket, om inte annat har avtalats med den andra staten.

Underrättelserna ska göras utan onödigt dröjsmål till Förenta nationernas generalsekreterare genom Utrikesdepartementet.

Föreskrifter

13 § Rymdstyrelsen får meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter som registret som avses i 2 kap. 8 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet ska innehålla.

Tillsyn

Tillsynsmyndighet

14 § Rymdstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Bistånd vid tillsyn

15 § Rymdstyrelsen får vid behov begära hjälp vid tillsynen av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Inspektionen för strategiska produkter eller annan berörd myndighet.

Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med verkställighet av beslut enligt 3 kap. 4 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Begäran om prövning av vissa ingripanden

16 § Rymdstyrelsen ska på begäran av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut enligt 3 kap. 6 eller 9 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Miljöskydd*Rymdskrot*

17 § Verksamhetsutövaren bör säkerställa att ett rymdföremål i rymden, senast 25 år efter att verksamheten avslutades, överförs till atmosfären eller en omlopps bana där det inte kan orsaka skada för annan verksamhet.

Föreskrifter

18 § Rymdstyrelsen får meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1982:1069) om rymdverksamhet.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 2 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2020/21:204 Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
4. 5 § *lagen (1982:963) om rymdverksamhet*,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
9. 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
10. 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
11. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
12. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696),
13. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammuniton, och
4. 51 a § jaktlagen (1987:259),
5. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
6. 49 § fiskelagen (1993:787),
7. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
8. 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
9. 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
10. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
11. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696),
12. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammuniton, och

14. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. 13. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

5 §

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor, *eller*

g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,

g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, *eller*

h) 3 kap. 10 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas två nya paragrafer, 15 kap. 3 b § och 18 kap. 4 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

3 b §

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att Säkerhetspolisen, Försvarsmakten eller Inspektionen för strategiska produkter lämnar uppgift som avses där till Rymdstyrelsen, om uppgiften avser

1. frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. lagen (2022:000) om rymdverksamhet, kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

2. behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut enligt 3 kap. 6 eller 9 § lagen om rymdverksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

18 kap.

4 b §

Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen lämnar uppgift som avses där till Rymdstyrelsen, om uppgiften avser

1. frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. lagen (2022:000) om rymdverksamhet, kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

2. behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut enligt 3 kap. 6 eller 9 § lagen om rymdverksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 2 april 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av rymdlagen och vid behov den anslutande rymdförordningen (dir. 2020:34). Syftet med översynen var att åstadkomma en långsiktigt hållbar reglering av rymdverksamheten som står i samklang med internationella regelverk och nationella säkerhetsbehov och som skapar förutsägbarhet och goda förutsättningar för företag, universitet och högskolor samt myndigheter inom rymdområdet.

Utredaren ska bland annat ta ställning till om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka krav som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet och om staten bör omfattas av tillståndsplikt. Utredaren ska också undersöka om det är lämpligt att i rymdlagen införa bestämmelser om skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomsten av rymdskrot. Utredaren ska vid översynen ta hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen och folkrättsliga förpliktelser samt bedöma om skydd för Sveriges säkerhet bör regleras i rymdlagen. Slutligen ska utredaren identifiera på vilka områden kompletterande reglering kan behövas för att kommersiell bemannad rymdfart ska kunna bedrivas.

Genom tilläggsdirektiv den 17 september 2020 (dir. 2020:96) och den 1 juli 2021 (dir. 2021:53) förlängdes utredningstiden först till den 17 september 2021 och därefter till den 17 november 2021. Kommittédirektiven finns bifogade till betänkandet i bilaga 1–3.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i september 2020 och har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med sakkunniga och experter. Vi har haft sammanlagt sju protokollförda utrednings-sammanträden, varav alla utom slutsammanträdet har genomförts digitalt på grund av den rådande covid-19-pandemin. Därutöver har vi haft särskilda möten med vissa sakkunniga och experter för att fördjupa oss i vissa specifika frågor.

Vi har genomfört samråd med Chalmers tekniska högskola, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Institutet för rymdfysik, Kungliga Tekniska högskolan, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polarforskningssekretariatet, Post- och telestyrelsen, Rymdstyrelsen, Sametinget, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska rymdaktiebolaget, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Transportstyrelsen. I samband med samrådet med Svenska rymdaktiebolaget besökte vi rymdbasen Esrange.

I syfte att inhämta synpunkter från relevanta branschorganisationer och andra berörda aktörer anordnade Rymdforum, som är en ideell förening vars syfte är att sprida kunskap om svensk rymdverksamhet och öka informationsflödet mellan olika aktörer i rymdbranschen, på utredningens uppdrag en digital hearing. De aktörer som deltog i hearingen framgår av bilaga 4. I avsikt att undersöka marknaden för ansvarsförsäkringar har utredningen genom Svensk Försäkring, som är försäkringsföretagens branschorganisation, bjudit in de försäkringsbolag som är medlemmar i branschorganisationen till ett digitalt möte. Förutom Svensk Försäkring deltog försäkringsbolaget If i mötet. Därtill har vi haft ett särskilt möte med Ovzon AB och Ses Astra AB.

Vi har även haft kontakt med Direktinvesteringsutredningen (dir. 2019:50), som har utrett frågor som vårt arbete har anknytning till, samt doktoranden Scarlet Wagner, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, som forskar kring frågor om internationellt ansvar i rymden. Vidare har vi haft kontakt med representanter för Arbets- och näringsministeriet i Finland för att höra om det finska lagstiftningsarbetet i anledning av den nya finska rymdlagen som trädde i kraft 2018.

3 Rymdverksamhet

I detta kapitel ges en beskrivning av rymdverksamheten som bakgrund till betänkandets förslag. Inledningsvis görs i avsnitt 3.1 en sammanfattning av rymdverksamheten följt av en internationell utblick i avsnitt 3.2, inklusive tillväxten av kommersiell rymdverksamhet. Avslutningsvis beskrivs i avsnitt 3.3 svensk rymdverksamhet.

3.1 Rymdverksamhet

3.1.1 Inledning

Det finns ingen global definition av rymdverksamhet. Det finns heller inte någon definition av vad rymden är eller var rymden börjar. I de tidiga traktaten som etablerades för att reglera aktiviteterna i rymden användes begreppet ”yttre rymden” (eng. outer space), vilket även är det uttryckssätt den nu gällande svenska rymdlagen använder. Det uttryckssättet anses numera vara daterat av flera skäl, kanske framför allt för att rymdverksamheten i dag omfattar en stor bredd av verksamheter. Rymdverksamhet kan vara allt från satelliter i lägsta möjliga omloppsbana nära jorden till sonder som Voyager 1 och Voyager 2 som båda lämnat vårt solsystem och nu befinner sig i den interstellära rymden. Numera används endast uttrycket rymden.

Rymdverksamhet omfattar vanligen utsändning av ett föremål till rymden för att där bedriva någon form av verksamhet. Det kan vara olika verksamheter som aktiviteter i omloppsbana eller landning och vidare aktiviteter på en himlakropp. Även om det är verksamheten i rymden som är det centrala så inbegrips alltid utsändningen i rymdverksamheten, det vill säga bärraketerna och utsändningen från det att bärraketerna startar till någon form av stabilt läge efter det att en eller flera rymdföremål är avlevererade i avsedda banor.

Bärraketerna startar vanligtvis vertikalt från en särskild ramp på land eller från ett fartyg, men olika försök att lyfta upp bärraketerna med ett flygplan (eller ballong) för att starta själva rymdfärden från hög höjd (horisontell utsändning) har pågått under lång tid. Frågan om när en utsändning till rymden kan anses påbörjad behandlas i avsnitt 6.5.1.

Under senare år har intresset för suborbitala flygningar ökat. Det är flygningar längre ut än den så kallade Karmanlinjen, dvs. där atmosfären är så tunn att den inte ger lyftkraft åt ett traditionellt flygplan. Karmanlinjen varierar mellan 70 och 100 kilometer över havsytans nivå och den definieras av att över den linjen måste en farkost färdas med omloppshastigheten för den aktuella höjden för att kunna följa ett varv runt jorden. Suborbitala flygningar karakteriseras av att de har lägre hastigheter än vad som krävs för omloppsbana. Begreppet översätts ibland med "kastbanefärd" vilket bättre beskriver att det snarare handlar om en ballistisk projektil. Farkosten ges en hastighet och riktning ut i rymden i avsikt att den ska återvända från rymden och landa på en förutbestämd plats.

Suborbitala flygningar sker av olika skäl. Ett skäl är att testa bärraketer, ett annat är att flyga turister till rymden som en del av upplevelseindustrin. Ett tredje, mera framtidsorienterat skäl, kan vara att transportera gods eller personer långa sträckor på kort tid som ett alternativ till interkontinentala flygningar.

3.1.2 Rymdverksamhet i dag

Verksamheterna i rymden kan sammanfattningsvis beskrivas som forskning i och om rymden, forskning från rymden samt tillämpningsområden på jorden med hjälp av infrastrukturen i rymden. Forskning i och om rymden är ofta naturvetenskaplig för att förstå våra livsbetingelser i största allmänhet. Forskning från rymden avser studier av jorden från rymden och inkluderar flera olika forskningsdiscipliner. Det kan handla om att studera atmosfären, haven, polerna och skogen ur ett klimatforskningsperspektiv, att studera urbaniseringen, att studera förändringen av landskapet och risker för naturkatastrofer eller att studera folkvandringar.

Nyttigheterna till följd av rymdens infrastruktur har ökat över tid, både i omfattning och i betydelse. Utvecklingen har gått från enklare förmedling av TV via geostationära satelliter som växte fram under 1980-talet till avancerade tjänster som rutinmässigt använder satelliter inom en rad olika samhällssegment utöver kommunikation, exempelvis försvar, nyhetsförmedling och vid räddningsaktioner. Ett sådant exempel är att röntgenbilder tagna på sjukhus i Sverige analyseras av svenska radiologer i Australien. Genom att utnyttja tidskillnaderna kan man dessutom effektivisera arbetet.

Rymdinfrastrukturen levererar rymddata för många olika tillämpningar och inte sällan i kombination med annan data. Med rymddata avses information som mäts eller på annat sätt genereras på satelliter och annan infrastruktur i rymden. Tidigare refererades det ibland till satellitbilder men i dag är tillämpningarna så mångfasetterade att ”bild” kan bli missvisande.

De äldsta och mest kända tillämpningarna av rymddata är väderprognoser och satellitnavigering. Att data kommer från rymden tänker vi normalt inte på. Få reflekterar till exempel över att våra mobiltelefoner fångar upp navigationssignaler från det amerikanska GPS-systemet, det ryska Glonass eller det europeiska Galileo för att visa på skärmen var vi befinner oss. Det finns många andra exempel på tillämpningar. Ett är att lantbrukare använder satellitnavigering i kombination med både rymddata och mätningar på marken för att anpassa gödning och bekämpningsmedel efter hur det växer på åkern. Gödning och bekämpning fördelas sedan med mer eller mindre självkörande maskiner som också styrs med hjälp av rymddata. Isbrytningen i Östersjön är ytterligare ett exempel på en samhällsnytta som effektiviserats med hjälp av rymddata. Följden har blivit lägre kostnader för isbrytningen och väsentligt lägre bränslekostnader för och mindre utsläpp från den handelsflotta som nyttjar isrännorna.

Rymddata används också för att övervaka parametrar som påverkar klimatet. De olika internationella klimatavtalen, allt sedan Kyotoprotokollet, behöver rymddata för att följa upp efterlevnaden och konsekvenserna. Här spelar det europeiska Copernicusprogrammet, som är ett program för jordobservation och då främst klimat- och miljöövervakning, en betydande roll, se avsnitt 3.2.5. Copernicus omfattar en betydande infrastruktur med satelliter, och data därifrån kan också användas för andra syften samtidigt och i kombination

med annan rymddata. Här finns det stora förväntningar på kommersiella tillämpningar till nytta för tillväxten i Europa.

3.1.3 Rymdverksamhet i framtiden

Rymdverksamhetens utveckling har präglats av den teknikutveckling och de framsteg som uppnåtts via olika forskningsprojekt. Så kommer det sannolikt att vara framöver också. De olika affärsmodeller som utvecklas och testas i olika sammanhang världen över kan komma att påverka rymdverksamheten lika mycket eller mer än vad forskningen gör.

Teknikutvecklingen har lett till enklare och billigare satelliter som i större utsträckning kan anpassas till enskilda uppdrag. I stället för att bygga satelliter i teknikens absoluta framkant byggs det numera satelliter med beprövad teknik, anpassade för att lösa bestämda uppgifter. Enklare och mindre satelliter har lockat entreprenörer att utveckla bärarketer designade för att sända ut mindre satelliter i specificerade banor till lägre kostnad. Tillgängligheten på rymdsystem har ökat och är numera sådan att de ingår i allt fler affärsmodeller inom olika marknadssegment.

Ett växande segment sedan några år tillbaka är konstellationer av mindre satelliter som tillsammans täcker ett större område, speciellt som utsändningen är ett kostsamt moment i rymdprojekten. Tillämpningsområdena är flera men några är mer utvecklade, som kommunikation, 5G och internetaccess samt övervakning av exempelvis trafik, råvaror och växtlighet. En omskriven konstellation är Starlink, ett initiativ av Space-X för att etablera internetaccess runt hela jorden. Projektet är uppdelat i flera steg med ett stort antal planerade satelliter, siffran 40 000 satelliter i mitten av 2020-talet har nämnts. I augusti 2021 hade Space-X sänt ut över 1 600 satelliter.

I november 2014 landade Philae på kometen 67P/Churyuman-Gerasimenko. Händelsen var kulmen på ett projekt som drevs av ESA (European Space Agency), som är en europeisk, mellanstatlig organisation, som inrättades år 1975 av ett tiotal medlemsländer, se avsnitt 3.2.5. Projektet inleddes tio år tidigare med att Rosettasonden skickades upp i februari 2004, med Philae ombord. Projektet blev uppmärksammat, inte minst för de tekniska framstegen, och har påskyndat utvecklingen av verksamhet på andra himlakroppar. Olika

aktörer i flera länder diskuterar nu projektutveckling i avsikt att landa på andra himlakroppar än jorden för att utvinna råvaror och mineraler. Förhoppningarna är att kunna bygga farkoster, tillverka bränsle och på sikt leva fortvarigt på andra himlakroppar och inte utgå från jorden för längre resor i rymden. Det amerikanska projektet Artemis kan ses i detta perspektiv. Med en bas på månen ska Nasa tillsammans med internationella partners, bland dem ESA, utforska månen och förbereda sig för att sända astronauter till Mars.

Människan har varit i rymden sedan Jurij Gagarin fullbordade ett varv runt jorden 1961. De långvariga vistelserna har varit på någon av rymdstationerna och de längsta vistelserna har varit på ryska Mir. Den kanske mest kända rymdstationen är ISS (International Space Station) som har finansiering till och med 2024. Olika lösningar har diskuterats för ISS framtid, inklusive att privatisera rymdstationen.

Önskan att göra rymdresor är inte unik för entusiaster och professionella rymdfarare. På 1960-talet spekulerades det om rymdhotell i början av 2000-talet. Så har det inte blivit men det är uppenbart att det är många som önskar se jorden utifrån. Rymdturism är delvis redan här, eller i vart fall nära förestående, och kommer sannolikt att växa framöver, frågan är bara med vilken tillväxttakt.

Meteoriter och andra objekt faller regelbundet mot jorden men de flesta förgasas i atmosfären. En del stenar och metallklumpar faller dock ner. Det finns också stora objekt som skulle kunna ställa till med rejäla skador om de träffade jorden. Både Nasa och ESA har diskuterat projekt för att utveckla sonder med vilka man skulle kunna påverka banorna för dessa objekt så att de med större sannolikhet passerar jorden.

3.2 Rymdverksamheten är internationell

3.2.1 Inledning

Rymdverksamheten är internationell ur flera aspekter. En viktig princip är att rymden är en global allmänning som ska vara tillgänglig för alla. Ingen ska kunna äga en himlakropp eller andelar på någon annan himlakropp än jorden. Utforskningen av rymden är kostsam samtidigt som det är en angelägenhet för alla och den bedrivs därför huvudsakligen av statliga institutioner med statliga medel. Det är

också grunden till att länder går samman och delar kostnader. Samtidigt är den växande kommersiella marknaden global.

USA är fortsatt den ledande rymdnationen och den statliga rymdbudgeten är lika stor som övriga rymdnationers sammanlagda budgetar. Andra stora rymdnationer i dag är Kina, Ryssland, Indien och Japan. Bland stora rymdnationer nämns ofta även den europeiska rymdorganisationen ESA som då får representera Europas samlade förmåga i rymden. Gemensamt för de uppräknade länderna, förutom att de har egna satelliter och egen utsändningsförmåga, är att de bidrar till andra länders förmågor till rymdverksamhet. Ytterligare länder med egen utsändningsförmåga är Iran, Israel, Ukraina, Sydkorea och Nordkorea. Dessa länder bedriver huvudsakligen egen rymdverksamhet och bidrar inte på samma sätt till uppbyggnaden av andra länders rymdverksamhet. Till länder med egen utsändningsverksamhet kan också räknas Nya Zeeland där det amerikanska företaget Rocket Lab har byggt en utsändningsramp tillsammans med ett helägt, lokalt dotterbolag. Eftersom basen är finansierad av Rocket Lab blir verksamheten utpräglat kommersiell.

3.2.2 Institutionell rymdverksamhet

Den institutionella rymdverksamheten är fortsatt grunden för merparten av all rymdverksamhet. Utvecklingen har karakteriserats av två drivkrafter sedan 1950-talet, nämligen världspolitik och utforskning. Den politiska drivkraften illustreras bäst med rymdkapplöpningen mellan USA och Sovjetunionen på 1960-talet, i syfte att visa vem som var starkast mätt i teknisk och ekonomisk kompetens. Rymdverksamheten har, och har alltid haft, betydande inslag av nationella utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Utforskningen av rymden drivs i grunden av samma krafter som tidigare drivit människan att utforska vad som i sin tid varit jordens svåråtkomliga partier; vad som finns vid horisonten, havens djup, kontinenternas inre landområden och polartrakterna. Människan har alltid velat förstå vad som finns bortom det i samtiden kända. Detsamma gäller för rymden och de mera kostsamma utforskningsprojekten genomförs i samverkan mellan olika länders institutioner för forskning och teknikutveckling.

Att forskningen söker svar på naturvetenskapliga frågor är grundläggande samhällsnytta. Rymdverksamheten har samtidigt utvecklats till att vara en infrastruktur för ett otal tillämpningar och tjänster för institutionella användare. Även detta genererar betydande samhällsnytta för både civilsamhället och försvarssektorn.

När det amerikanska satellitnavigeringssystemet GPS för cirka 20 år sedan gjordes tillgängligt för allmänheten öppnades en ny marknad för tillämpningar som använder rymddata. Men positionering och navigering med hjälp av satelliter är fortsatt en kritisk förmåga för institutionella behov för försvaret och för att bygga infrastruktur som vägar, broar, tunnlar och järnvägar samt för transporter som nyttjar infrastrukturen inklusive flyg och sjöfart. Navigations satelliterna tillhandahåller också exakt tid vilket utnyttjats av så skilda exempel som frekvenshållning i elnät och tidsstämpling av finansiella transaktioner. Satellitnavigering är av sådan betydelse att EU har etablerat systemet Galileo, Ryssland systemet Glonass och Kina systemet BeiDou. Betydelsen av satellitnavigering illustreras också av att det i Storbritannien diskuteras att etablera ett nationellt satellitnavigeringssystem när man inte längre är en del av EU:s Galileo-system.

Rymdinfrastrukturen genererar också data som används rutinmässigt i ett otal samhällsnyttiga tillämpningar inom framför allt forskning och övervakning av miljö- och klimatparametrar. En viktig politisk uppgift är i många länder att ha kontroll över infrastrukturen i rymden och säkerställa att den inte utsätts för störning eller skada.

En säkerhetspolitisk aspekt av rymdverksamheten är att försvara tillgången till rymden och samhällsnyttiga rymddata. En annan aspekt är att använda infrastrukturen i rymden för säkerhets- och försvarspolitiska ändamål.

Internationellt samarbete på rymdområdet är viktigt för att säkerställa att rymden är fortsatt tillgänglig för alla. Det är angeläget att motverka kapprustning och konflikt i rymden och säkerställa att rymden används på ett sätt som är säkert och långsiktigt hållbart. Detta gäller inte minst insatser för att minska risken för kollisioner och motverka att mängden rymdskrot ökar, vilket i sin tur kan leda till att rymden blir mindre användbar eller rent av oanvändbar i framtiden.

3.2.3 Säkerhets- och försvarspolitisk rymdverksamhet

Knappt en femtedel av alla aktiva satelliter är militära och endast en liten del av dem är för försvarsrelaterad forskning och teknikutveckling. De främsta användningsområdena är spaning, övervakning samt kommunikation från rymden. I spaning och övervakning ingår satelliter som skapar bilder av jorden eller rymden med optiska eller radaralstrande tekniker samt signalspaning. Som militära satelliter räknas också de flesta satellitnavigeringssystemen som amerikanska GPS, ryska Glonass och kinesiska BeiDou (*Omvärldsanalys Rymd 2020, Fokus på försvar och säkerhet*, FOI-R--5077--SE). Det europeiska Galileo är det enda civilt utvecklade satellitnavigeringssystemet hittills.

Ofta används satelliter både av civila och militära användare parallellt. Framför allt när det gäller satelliter som levererar bilder av jorden respektive kommunikationstjänster kan det vara svårt att dela in dem i civila eller militära. Civila samhällsfunktioner får ibland data av militära satelliter likväl som försvarssektorn köper rymddata av kommersiella satellitägare. Det går därför inte att skilja på militära och civila satelliter eller ens definiera en satellit som primärt civil eller primärt militär. All verksamhet i rymden betraktas därför, i praktiken, som verksamhet med dubbel användning.

Ytterligare ett exempel på när civila och militära användare kan samverka till stora delar är frågan om en rymdlägesbild, dvs. en lägesbild av objekten i rymden. Aktiva som passiva satelliter och det mesta av allt rymdskrot kartläggs med hjälp av olika data. En viktig sensorteknik är att med radar från jorden etablera bilder av objekten och deras banor i rymden. Det finns också satelliter som samlar data om andra objekt i rymden. Det huvudsakliga civila syftet är att undvika kollision mellan satelliter samt mellan satellit och rymdskrot. Militära användare önskar därtill veta vilka aktiva satelliter som passerar över deras territorium och varför. Behovet av en sådan bild ökar i takt med antalet satelliter och beroendet av rymddata ökar samtidigt som mängden rymdskrot ökar. Det har av dessa skäl diskuterats någon form av trafikövervakning eller rent av trafikledning i rymden.

USA är fortsatt ledande när det gäller framtagandet av en rymdlägesbild och amerikanska data om banparametrar för rymdobjekt delas öppet. Grunden för europeisk satellitdrift är öppna data och

kollisionsvarningar från amerikanska källor. Europeiska kommissionen har tagit initiativ till uppbyggnaden av en europeisk lägesbild av rymden.

3.2.4 Internationellt och multilateralt samarbete om nyttjandet av rymden

Det multilaterala FN-samarbetet på rymdområdet, framför allt inom UNOOSA (United Nations Office for Outer Space Affairs) och COPOUS (Committee On the Peaceful Uses of Outer Space), handlar om alla aspekter av vad man ska få göra i rymden och på himlakropparna samt hur det bör gå till.

COPOUS etablerades 1958 med stöd av UNOOSA. Sverige var en av de 18 ursprungliga medlemsländerna i COPUOS. I dag har kommittén 95 medlemsstater. COPUOS har två underkommittéer, den vetenskaplig-tekniska (Scientific and Technical Sub-Committee, STSC) och den juridiska (Legal Sub-Committee, LSC). COPUOS är FN:s forum för att utveckla internationell rymdrätt. Det är där som de befintliga fem rymdtraktaten framförhandlats, samt principer på fem områden som därefter antagits av FN:s generalförsamling.

Sedan månavtalet antogs 1979 har inte COPUOS beslutat om några ytterligare bindande avtal. Samtidigt har rymdverksamheten expanderat väsentligt. Antalet objekt i omloppsbanan ökar, till exempel genom så kallade mega-konstellationer av hundratals eller tusentals satelliter. Även antalet aktörer på rymdområdet, både statliga och privata, ökar. Samverkan mellan forskning och teknikutveckling har också lett till att det inom kort kommer att vara rutin att landa på olika himlakroppar. Intresset från att samla prover har övergått till experiment om att utvinna råvaror från himlakropparna för att konstruera nyttigheter. I framtiden kanske vi bygger farkoster, hämtar bränsle till farkoster eller bygger boplatser med material utvunnet på andra himlakroppar än jorden. Allt detta innebär nya utmaningar som understryker behovet av multilateralt samarbete för att reglera rymdverksamheten, inklusive verksamhet på andra himlakroppar än jorden.

För att hantera några av dessa utmaningar har COPUOS på senare år tagit fram frivilliga riktlinjer för att hantera och minska rymdskrot (Space Debris Mitigation Guidelines, 2007) och riktlinjer för långsiktigt hållbar rymdverksamhet (Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities, LTS, 2019). Dessa

riktlinjer är viktiga framsteg för rymddiplomatin och innebär politiska åtaganden för medlemsländerna att implementera dem i så stor utsträckning som möjligt.

I det multilaterala arbetet hanteras också rymdfrågor från ett nedrustnings- och säkerhetspolitiskt perspektiv. Detta separeras från arbetet i COPUOS och diskuteras i FN:s generalförsamlings första utskott och Nedrustningskonferensen (Conference on Disarmament). Dessa diskussioner handlar bland annat om förslag på bindande avtal för att förhindra kapprustning i rymden och åtgärder för att skapa transparens, förtroende och normer för ansvarsfullt uppträdande i rymden. Nedrustningskonferensen, som har mandat att förhandla fram nya bindande avtal på nedrustningsområdet, har dock inte kommit framåt i sitt arbete sedan 1996 på grund av att medlemsstaterna inte kunnat enas om ett arbetsprogram.

3.2.5 Europeiskt rymdsamarbete

Europeiska länder har samarbetat sedan 1960-talet och redan 1975 valde ett tiotal länder att upprätta den mellanstatliga europeiska rymdorganisationen ESA. Det skedde genom en sammanslagning av de tidigare europeiska samarbetsorganen ESRO (European Space Research Organisation) och ELDO (European Launcher Development Organisation). Att länderna gick samman i ESA för att samla intellektuella och finansiella resurser var för att skapa ett självständigt och konkurrenskraftigt Europa inom rymdområdet. Sverige var en av grundarna av ESA genom det tidigare engagemanget i ESRO.

ESA

ESA:s syfte är enligt ESA:s konvention¹ att tillhandahålla och främja samarbete mellan Europas stater inom rymdforskning, teknologikutveckling och rymdtillämpningar. Konventionen betonar att det ska vara ”för uteslutande fredliga ändamål” men det finns ingen gemensam tolkning inom ESA av vad det betyder.

¹ ESA SP-1300, Convention for the establishment of a European Space Agency, 6th edition, 2005, ISBN 92-9092-397-0, SÖ 1976:53.

Konventionen anger att ESA ska utarbeta och genomföra en långsiktig europeisk rymdpolitik, samordna medlemsländernas politik gentemot andra nationella och internationella organisationer, samordna medlemsländernas nationella program till ett europeiskt och genomföra gemensamma projekt samt utarbeta en för programmen ägnad industripolitik. Detta är formuleringar som togs fram långt innan EU hade hävdat någon befogenhet inom rymdområdet. Vissa av formuleringarna har lett till att samtalen om samarbetet mellan ESA och Europeiska kommissionen blivit komplicerade.

ESA omfattar för närvarande 22 medlemsländer.² Frankrike, Tyskland, Storbritannien och Italien är de fyra största bidragsgivarna till ESA. Deras bidrag utgör cirka 70 procent av de totala bidragen. Sveriges bidrag utgör 1,8 procent av ESA:s budget för 2021.

Flera av ESA:s projekt genomförs i samarbete med andra rymdorgan eller institutioner över hela världen. ESA:s program har inriktning mot forskning och teknikutveckling. När ett satellitprojekt inom något av programområdena har demonstrerats och är redo för tillämpning överlämnas såväl demonstrationsprojektet som ansvaret för eventuella efterföljare till annan lämplig organisation. Exempel på detta är samarbeten med EU om satellitnavigering (Galileo och EGNOS) samt jordobservation (Copernicus). Samarbeten har på motsvarande sätt lett till att det bildats europeiska användar- eller driftorganisationer för exploatering av resultaten, till exempel Eumetsat för meteorologi och Eutelsat för telekommunikation.

ESA har också ramavtal med länder i och utanför Europa. ESA har sedan starten ett långsiktigt samarbetsavtal med Kanada, som deltar i enskilda program på samma sätt som medlemsländerna. De rymdintresserade EU-länder som ännu inte är medlemmar av ESA, som Lettland, Litauen och Slovakien, har också avtal med ESA om samarbete.

Med USA och Ryssland finns överenskommelser om bredare samarbetsområden och gemensamma utvecklingsprojekt för större forskningsprojekt. Den internationella rymdstationen, ISS, är ett exempel på ett större internationellt samarbete där ESA samarbetar med Japan, Kanada, Ryssland och USA.

² ESA:s medlemsländer 2021: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

ESA:s forskning och teknikutveckling samlar projekten i två olika typer av program, obligatoriska respektive frivilliga. Alla medlemsländer deltar i de obligatoriska programmen med ekonomiska bidrag baserade på relativ storlek. För varje projekt i de frivilliga programmen etablerar deltagande länder en programdeklaration, vilket i praktiken är ett mellanstatligt avtal. I programdeklarationerna definieras bland annat syftet och eventuella villkor för genomförandet. Genom programdeklarationen förbinder sig deltagande länder att finansiera sin valda andel av projektet. ESA tillämpar ett ”georetursystem” som innebär att de pengar medlemsländerna bidrar med i ett ESA-program kommer tillbaka som utvecklingsuppdrag till aktörer, oftast företag, i respektive land. Omkring 85 procent av bidragen kommer tillbaka till länderna i form av utvecklingskontrakt och resten går till ESA:s indirekta kostnader. Ett incitament för medlemsländerna att delta i de frivilliga programmen är förväntningarna på det egna landets industriella deltagande i teknikutvecklingen.

Uppföljningen av programdeklarationerna och eventuella beslut om förändringar bereds i kommittéer och programstyrelser inom ESA. ESA:s högsta beslutande instans är rådet och Sveriges ledamöter i rådet utses av regeringen. Rymdstyrelsens generaldirektör utser de svenska delegaterna till underliggande kommittéer och programstyrelser.

Vid behov håller ESA:s råd möten på ministernivå. Sådana möten hålls vanligen vart tredje år. Det gäller då oftast den mer långsiktiga inriktningen av ESA:s verksamhet. Rådsmöten på ministernivå har samma legala status som ordinarie rådsmöten på tjänstemannanivå.

ESA:s budget för 2021 uppgår till 6,5 miljarder euro varav cirka 4,5 miljarder euro är medlemsländernas bidrag och 1,5 miljarder euro kommer från EU:s budget. Resten kommer till knappt hälften från Eumetsat som samarbetar med ESA om utveckling av framtida satelliter och till drygt hälften från tredjepartsuppdrag, dvs. projektledning åt enskilda medlemsstaters rymdprogram, åt organisationer som Eutelsat och liknande externa uppdrag.

Europeiska unionen (EU)

I och med Lissabonfördraget³ (artikel 189) fick EU delad kompetens inom rymdområdet och därmed mandat att spela en större roll inom europeisk rymdverksamhet. Fördraget, som trädde i kraft i december 2009, var i den delen en naturlig fortsättning på ett engagemang för rymdverksamhet som växt fram under lång tid. I juni 1998 kom den första av flera EU-resolutioner⁴ som inkluderade rymdverksamhet. EU-resolutionerna hade sin motsvarighet på ESA-sidan⁵ och syftade till att stärka samverkan mellan EU och ESA så att statliga investeringar i rymdsystem skulle bli mer effektiva för användarna, industrin och de relaterade europeiska politikområdena. Ambitionen var att EU och ESA skulle komplettera varandra. Utgångspunkten för EU var, och är, att rymdteknik är ett effektivt verktyg för genomförande av unionens politik inom olika sektorer som transport och infrastruktur (satellitnavigering) samt miljö, klimat och lantbruk (jordobservation).

Artikel 189 avser att förstärka Europas kompetens på rymdområdet och bekräftar den strategiska betydelsen av rymden för EU. Enligt Lissabonfördraget skulle EU också etablera en strategi för rymdverksamheten vilken antogs 2016.⁶

Inom EU bereds rymdfrågor huvudsakligen av en särskild rådsarbetsgrupp för rymdfrågor som bemannas av forsknings- och rymdrådet vid Sveriges ständiga representation till EU. EU har fokus på två stora program, GNSS (Global Navigation Satellite Systems) som består av två underprogram, Galileo och EGNOS, och på Copernicus. Copernicus sker i samverkan mellan EU och ESA. GNSS är numera helt finansierat via EU-budgeten. Det började som ett initiativ inom ESA som utvecklade det på egen hand under 1990-talet. När GNSS-projektet närmade sig driftsfasen, strax innan millennieskiftet, inleddes ett samarbete med EU.

³ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

⁴ Rådets resolutioner: 1998-06-22 om önskad samverkan mellan Europeiska rymdorganisationen och Europeiska gemenskapen OJ C 224 s. 1; 1999-12-02 om utarbetande av en samordnad europeisk strategi för rymden OJ C 375, s. 1; 2000-11-16 om en europeisk strategi för rymden OJ C 371, s. 2.

⁵ ESA:s resolutioner: 1998-06-23: ESA/C/CXXXVI/Res.1(Final), 1999-05-11: ESA/C-M/CXLI/Res.1(Final); ESA/C(2000)67; ESA/C-M/CXLVIII/Res.1(Final); 2001-11-15: ESA/C-M/CLIV/Res.1(Final); ESA/C-M/Res.3(Final).

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En rymdstrategi för Europa, COM(2016)705 Final, Bryssel 2016-10-26.

EU intresserar sig också för andra tillämpningar av infrastrukturen i rymden. Ett ökat behov av lägesbild av rymden (Space Situational Awareness, SSA) har lett till en särskild konsortiebildning för rymdobjekts övervakning (Space Surveillance and Tracking, SST) som etablerades 2014. Rymdstyrelsen utredde frågan om svenskt deltagande under 2018. Myndigheten kom till slutsatsen att Sverige skulle avvakta med en ansökan tills det finns en svensk SST-förmåga i drift.⁷

Europeiska kommissionen har i samarbete med ESA inlett ett arbete kring ett särskilt satellitbaserat kommunikationssystem för statliga aktörer, benämnt Govsatcom.

Vidare har det åttonde ramprogrammet, Horisont 2020 (2014–2020), haft särskilda medel allokerade inom temat rymd för utveckling av teknik och tillämpningar. Det nionde ramprogrammet, Horisont Europa (2021–2027) har inget särskilt tema för rymdteknik eller rymdforskning. Det finns ett så kallat kluster som hanterar digitalisering, industriell konkurrenskraft och rymdteknik medan tillämpningar som använder rymdteknik, till exempel klimat- och miljöforskning hanteras inom andra delar av programmet.

EU:s flerårsbudget för 2021–2027 inkluderar rymdverksamhet dels som en del av forskning och teknikutveckling inom ramprogrammet Horisont Europa, dels som särskilda rymdprogram för den operativa verksamheten. I flerårsbudgeten har man allokert 13,2 miljarder euro för EU:s operativa rymdprogram, dvs. de två flaggskeppsprogrammen GNSS och Copernicus samt programmen för rymdskrotsövervakning och satellitkommunikation för statliga aktörer.

För genomförandet av EU:s rymdprogram finns en ny rymdförordning⁸ som sammanför de olika rymdprogrammen i syfte att effektivisera det operativa arbetet. Den innebär bland annat att den existerande EU-myndigheten, GSA (European GNSS Agency) i Prag, får ett utvidgat mandat. Rymdmyndigheten kommer att förutom Galileo och EGNOS också hantera Copernicus och tillkommande operativ rymdverksamhet. GSA-myndigheten får också ett nytt namn, European Union Agency for the Space Programme.

⁷ Bedömning av om Sverige ska ansöka om deltagande i det europeiska konsortiet för rymdövervakning (EU SST) enligt uppdrag i Rymdstyrelsens regleringsbrev för 2017, Dnr:309/16 av den 2017-04-03.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/696 av den 28 april 2021 om inrättandet av unionens rymdprogram och Europeiska unionens rymdprogrambyrå.

Samarbetet mellan ESA och EU

ESA och EU har under många år haft en uttalad ambition att samverka, men av olika anledningar har man haft svårt att hitta formerna för ett effektivare samarbete. En orsak kan vara skillnaden i hur organisationerna är uppbyggda vilket inbegriper hur de är finansierade och arbetar. EU är en överstatlig organisation baserad på ett fördrag som grund för de förordningar och resolutioner som bygger upp en helhet. Till det legala ramverket hör en fastlagd budget över sju år. ESA är en mellanstatlig organisation byggd på en konvention och under den finns flera mellanstatliga avtal som definierar enskilda projekt inklusive finansiering. Varje projekt i ESA har således en egen oberoende budget.

De två organisationerna har likartade mål men det finns skillnader i arbetsmetodik för att uppnå målen. EU-resolutionerna är i allmänhet något tydligare med att rymdverksamheten måste bidra till ekonomisk tillväxt och vara arbetsskapande, medan ESA i stället lyfter fram behovet av en stark europeisk rymdindustri. ESA har också ett nära samarbete med industrin.

I ESA har varje medlemsland en röst och för projekt inom de frivilliga programområden där en delmängd av medlemsländerna deltar så har varje deltagande land en röst. Det ska jämföras med att EU har viktade röstetal.

EU-resolutionerna är tydligare när det gäller att frigöra synergier mellan civil och militär användning samt att de säkerhetspolitiska aspekterna beaktas där så tillämpligt. Här är ESA mera vagt i formuleringarna, rimligen utifrån medlemsländernas olika tolkning av konventionens ”fredliga ändamål”.

EU och ESA ingick ett ramavtal⁹ som trädde i kraft i maj 2004. Ramavtalet och därmed samarbetet tar sin utgångspunkt i ESA:s och EU:s komplementära intressen; ESA som utvecklare och EU som användare av rymdteknik. Enligt ramavtalet ska det hållas så kallade ”Space Council” (rymdråd), dvs. gemensamma möten mellan EU:s råd och ESA:s råd på ministernivå, för att övervaka samarbetet mellan ESA och EU. ”Space Council” kan inte ta några formella beslut eller binda medlemsländerna, utan ska ge riktlinjer, råd och rekommendationer vad gäller samarbetet enligt ramavtalet. Redan år 2000 hade

⁹ Ramavtal mellan Europeiska gemenskapen och Europeiska rymdorganisationen OJ L 261, 2004, s. 64.

EU:s råd och ESA:s råd på ministernivå antagit varsin likartad resolution som grund för en gemensam rymdstrategi. Det resulterade i en gemensam europeisk rymdpolicy, ESP¹⁰, som antogs 2007 och omfattade Galileo, EGNOS och Copernicus.

Rymdrådet som inrättades 2004 möttes sju gånger under perioden 2004–2010 men har därefter inte samlats förrän i november 2020, då rymdministrarna i ESA:s respektive EU:s medlemsländer träffades för att diskutera övergripande strategiska frågor.

3.2.6 Kommersiell rymdverksamhet

Rymdverksamheten har utvecklats sedan mitten på 1900-talet, från att i praktiken varit en angelägenhet för enbart stater till att i dag vara en verksamhet med en växande andel privata aktörer. Utvecklingstakten går särskilt snabbt i USA, men även andra länder dras med i utvecklingen. Det amerikanska privata företaget Space-X har till exempel fler satelliter i rymden än den amerikanska staten.

Såväl Europeiska kommissionen som regeringarna i flera europeiska länder har tagit initiativ för att stimulera privata investeringar i rymdverksamheten; särskilt Storbritannien, som ökade ambitionerna i ett första steg efter millennieskiftet och därefter ytterligare ett steg som följd av Brexit. Det finns en stark tilltro till rymdverksamhetens bidrag till såväl ekonomisk tillväxt som samhällsutvecklingen i stort.

Kommunikation via satellit har varit den största kommersiella delen av rymdverksamheten de senaste 40–50 åren. Satelliter har sänt TV över hela jorden sedan mitten av 1960-talet och geostationära satelliter har gjort att vi kan se direktsända nyheter eller sport- och kulturevenemang från hela världen. Satelliter används också för att leverera bredband och telefoni till platser där andra lösningar inte kan konkurrera. I dag är det också rutin för många verksamheter att kommunicera via satellit och det finns exempel på militära, företagsmässiga och medicinska tillämpningar.

Satellitnavigering är inte enbart en allmän samhällsnytta, utan det är också en hörnsten i flera kommersiella tillämpningar. Positionering med hjälp av satellitsignaler har blivit var mans sätt att enkelt finna vägen, och det används exempelvis för att hjälpa synskadade och

¹⁰ Se Rådets not 10037/07 av den 25 maj 2007 (1.6) om Resolution om den europeiska rymdpolitiken som godkändes på det fjärde rymdrådet den 22 maj 2007.

effektivisera transporter av gods och människor. Positionering och navigering används också av spelmarknaden och nöjesindustrin på olika sätt, exempelvis ”geocaching” som blev populärt för några år sedan. Positioneringssignaler kombineras med satellitbilder av olika slag för en rad kommersiella tillämpningar, inte minst inom sjöfart samt jord- och skogsbruk.

Genom åren har företag i flera länder sålt satellitbilder av olika kvalitet på en begränsad marknad till huvudsakligen institutionella kunder. Teknikutvecklingen har nu lett till att det som tidigare var bilder numera är innehållsrika databaser med rymddata över stora områden. Att satelliterna blivit billigare att utveckla och tillverka har gjort det möjligt att anpassa dem för enskilda kunders behov. Rymddata används av entreprenörer för att utveckla samhällsnyttiga tillämpningar som till exempel att mäta havstemperatur, istjocklek, utbredning av växtlighet till lands och havs, luftkvalitet eller marksättningar, men också för kommersiella tillämpningar som att följa tillgången på råvaror, kvaliteten på årets skörd av olika grödor och antalet bilar på konkurrentens stormarknader. Rymdverksamheten omfattar således numera en infrastruktur av stor betydelse för kommersiella entreprenörer.

Den mest kostsamma fasen av ett rymdprojekt är utsändningen av en eller flera satelliter till rätt omloppsbana. Bäraraketerna är inte bara tekniskt komplexa och dyra att utveckla, utan de kräver särskilda ramper på utvalda platser för utsändningarna. Att utsändningsförmågan har varit en begränsande faktor har uppmärksammats av privata entreprenörer som under de senaste tjugo åren utvecklat alternativa bäraraketer. I dag finns det ett fåtal kommersiellt utvecklade bäraraketer anpassade för olika behov. Det pågår ett intensivt utvecklingsarbete i framför allt USA, men också i några länder i Europa. Inom några år finns det sannolikt ett större urval av anpassade bäraraketer och därmed större konkurrens på marknaden för utsändningar.

Före millennieskiftet fanns det ett fåtal statligt finansierade bäraraketer som erbjöd kommersiell utsändning som en extra tjänst. Med statligt finansierade menas att alla utvecklingskostnaderna var garanterade av respektive lands regering som köpte nationella utsändningar, inte sällan för militära tillämpningar. Företagen som utvecklade bäraraketerna sålde utsändningar till andra kunder enligt marknadsprissättning, i princip täckningsbidrag. Utsändningarna av externa kunders satelliter kunde antingen ske genom försäljning av en speci-

ficerad tjänst eller som ”piggy back”, det vill säga att låta en satellit åka med en fullbetalande kund. Den fullt betalande kunden bestämmer när och hur utsändningen genomförs.

Under 2000-talet har entreprenörer i USA erbjudit amerikanska staten utsändningstjänster till konkurrensmässigt fördelaktiga priser, exempelvis genom bolagen Space-X och Blue Origin. Amerikanska staten har accepterat erbjudandet genom att lova att köpa utsändningar om erbjudandena realiserar. Entreprenörerna har utvecklat bärraketerna och står för utvecklingsriskerna mot att de får tillbaka utvecklingskostnaderna när staten köper utsändningstjänster. Staten står alltså fortfarande för en betydande del av utvecklingskostnaderna, men utan den gamla typen av garantier och till lägre kostnad för skattebetalarna.

Utsändningstjänsterna har också blivit mindre kostsamma och det har växt fram en marknad för alternativt utvecklade bärraketer. I dag finns det ett flertal entreprenörer som utvecklar bärraketer anpassade till ett specifikt marknadssegment. Den allmänna bedömningen är att inom kort kommer det att finnas bärraketer på marknaden med sådan teknisk prestanda att Svenska rymdaktiebolaget (Rymdbolaget) kan erbjuda utsändningstjänster från Esrange.

Utvecklingen av kommersiell rymdverksamhet har lett till nya marknader som å ena sidan tillhandahåller bärraketer och satelliter och å andra sidan utvecklar nyttigheter och tjänster som använder rymddata. Rymdverksamheten är nu en tydlig del av innovationssystemet och av stor betydelse för ekonomisk tillväxt.

3.3 Svensk rymdverksamhet

Svensk rymdverksamhet står på en stabil grund med internationellt konkurrenskraftig rymdindustri och starka forskningsmiljöer inom både grundforskning och tillämpad forskning. En förklaring till detta kan vara att verksamheten hållits ihop genom åren med nära samarbeten mellan de inblandade aktörerna; forskarna, industrierna och slutanvändarna.

Sverige har en jämförelsevis stor och framgångsrik rymdverksamhet. Svenska forskargrupper har tilldelats flera prestigefyllda och utvecklande uppdrag i stora internationella rymdprojekt, inte minst genom ESA. Sverige har varit medlem i ESA sedan grundandet och deltar i

en stor del av ESA:s frivilliga program där svenska företag, men även institutioner, får teknikutvecklingsuppdrag. De största svenska satsningarna har under åren varit inom områdena jordobservation, telekommunikation och bäraketer. Svensk industri är leverantörer av både satelliter, undersystem och apparater till den rymdburna delen av projekt där kraven på prestanda är hög.

3.3.1 Den svenska rymdstrategin

I maj 2018 överlämnade regeringen skrivelsen *En strategi för svensk rymdverksamhet* (skr. 2017/18:259) till riksdagen. Skrivelsen behandlar rymdverksamhet i betydelsen samhällsverksamhet med koppling till rymden vilket är en vidare mening än vad som behandlas i detta betänkande. Regeringens strategi omfattar såväl rymdforskning, rymdindustri och satelliter som verksamheter som möjliggörs genom nyttjande av rymdens infrastruktur och data. I strategin används begreppet rymdsystem som ett samlingsnamn för instrument, utrustningar och satelliter som placeras i rymden för att utföra tjänster och leverera rymddata till användare på jorden. I detta begrepp inkluderas också den markbaserade infrastruktur som används för att styra och kommunicera med satelliter.

Strategin betonar att rymdverksamhet bör bedrivas utifrån ett helhetsperspektiv där nyttan för samhället står i centrum och Sveriges säkerhet säkerställs. Verksamheten bör baseras på en stark rymdindustri och rymdforskning av hög kvalitet så att Sverige kan fortsätta vara en stark rymdnation. Därför bör svenskt deltagande i internationella samarbeten, framför allt det europeiska samarbetet inom ESA och EU, vara förutsägbart på lång sikt. Vidare bör svensk rymdverksamhet bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt och rymden bör hållas fri från konflikter så att svensk tillgång till rymden säkras. Synergier mellan civil och militär rymdverksamhet lyfts fram som viktiga i strategin.

3.3.2 Svensk rymdverksamhet i dag

Sverige har en etablerad rymdindustri som många gånger ligger långt framme med sin tekniska kompetens. Det finns konkurrenskraftiga svenska leverantörer såväl av komponenter och delsystem till större

europiska satellitföretag som av kompletta satelliter till slutanvändare. I Sverige bedrivs internationellt framgångsrik rymdforskning, vilket framgår av de utvärderingar av olika forskningsområden som Rymdstyrelsen har låtit genomföra.

Svensk verksamhet i rymden har haft ett visst fokus på forskning. Svensk rymdindustri, under ledning av Rymdbolaget, har utvecklat sex svenskbyggda satelliter åt svenska forskargrupper sedan år 1986. Rymdbolaget har haft tillstånd till rymdverksamhet enligt svenska regler och satelliterna har sänts upp med bärraketer från USA, Kina och Ryssland. Därtill byggde Institutet för rymdfysik (IRF) en så kallad nanosatellit, dvs. en satellit som är så liten att den ryms i ett handbagage på flyget. Nanosatelliten var en del av ett forskningsprojekt och den sändes ut år 2000 till rymden från USA.

Förutom nämnda forskningssatelliter har regeringen gett tillstånd till sex geostationära kommunikationssatelliter. Det började år 1989 med Tele-X och den senaste var Sirius 6 som sändes upp till rymden från Kazakstan år 2012. Verksamhets huvudman var Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB) som från år 2005 bytte namn till SES Sirius och sedan år 2010 är helägt av SES Astra i Luxemburg.

År 2012 tog Rymdstyrelsen initiativ till ett nationellt småsatellitprogram för forskningssatelliter. En första utlysning för ett pilotprojekt resulterade i en satellit som planeras att sända upp under första halvåret 2022 för att under två års tid mäta på nattlysande moln. Satelliten har byggts av OHB Sweden, Omnisys Instruments och AAC Clyde Space.

På Esrange, som är Sveriges rymdbas, bedrivs i huvudsak två olika verksamheter som inte behöver tillstånd enligt den gällande rymdlagen. Den ena verksamheten omfattar kommersiell drift av satelliter på uppdrag av satellitägarna, dvs. man kontrollerar att satelliterna är i rätt banor, laddar upp kommando och annan mjukvara till satelliterna samt laddar ner data från satelliterna. Den andra verksamheten är ett samhällsuppdrag som omfattar utsändning av ballonger och utsändning av sondraketer för forskning och teknikutveckling.

3.3.3 Svensk rymdverksamhet i framtiden

Vilken utveckling den svenska rymdverksamheten kommer att ha framöver är en komplex fråga som är beroende av ett flertal olika faktorer. I det följande redogör vi för några utvecklingstendenser.

Esrange kommer med största sannolikhet att vara en central del av svensk rymdverksamhet också framöver och utgångspunkten är sannolikt att uppdraget även fortsättningsvis är tvådelat, dels kommersiellt, dels ett samhällsuppdrag. Den kommersiella delen av basen kommer rimligen att utvecklas av marknadskrafterna, främst enligt principerna inom segmentet satellitdrift. Uppdragsdelen av verksamheten kommer även fortsättningsvis att vara beroende av utvecklingen för internationell rymdverksamhet, både den institutionella och den kommersiella delen.

Utveckling av testverksamhet på Esrange har kommit långt och omfattar raketmotorer och raketsteg. Det finns en vilja att utveckla verksamheten till att omfatta utsändning av bärraketer för att placera satelliter i omloppsbanan. För det fall detta realiserar innebär det en stor förändring av verksamheten som påverkar svensk rymdverksamhet betydligt och som i viss mån omdefinierar Sverige som rymdnation i andra nationers ögon.

Svensk rymdforskning får anses hävda sig mycket väl internationellt och inget talar för att detta kommer att förändras. Svenska forskargrupperns deltagande i internationella projekt har lett till att svenskutvecklade instrument är placerade på andra nationers satelliter. I dag styrs dessa av satellitägaren, motiverat av principen att det kan bara finnas en kapten på farkosten. I takt med att instrument och satelliter utvecklas kan det i framtiden handla om att instrument skiljs från satelliten och manövrerar fritt i rymden. Det ter sig då naturligt att den forskargrupp som utvecklat instrumentet också har fortsatt ansvar för det sedan det sänts ut i rymden, vilket skulle kunna vara en förändring som påverkar svenska intressen.

Det finns också svenska företag med ambitioner att bygga farkoster som kan landa på andra himlakroppar. Det företag som kommit längst har ansökt om tillstånd att skicka ut en första testsatellit. En sådan verksamhet, som i förlängningen tekniskt sett skulle kunna leda till utvinning av mineraler på andra himlakroppar än jorden, är något nytt inom svensk rymdverksamhet.

Den ökande mängden rymdskrot och avsaknaden av gemensamma, internationella regler leder till förhoppningar om en kommersiell efterfråga på tjänster för att plocka ner rymdskrot. Det finns ett svenskt företag i dag som har en central roll i ett ESA-projekt med syfte att plocka ner uttjänta raketsteg. En sådan verksamhet skulle innebära ett behov av att kunna kontrollera vad som plockas ner och hur det återförs till jorden.

Det byggs också nya satelliter av svenska företag för kommersiella ändamål. Konkurrensen är hård och vi ser allt oftare att så kallade start-ups går samman med såväl etablerade som nyetablerade företag. Inte minst efterfrågan på rymddata för olika tillämpningar talar för att intresset av att nyttja satelliter kommer att öka. På en mer utvecklad kommersiell marknad är det också sannolikt att överlåtelse av satelliter ökar i omfattning. I dag sker det i begränsad omfattning men det har ökat över tid.

Ytterligare ett område som är under utveckling är kommersiell, bemannad rymdfart. Svenska företag och intressenter har också varit involverade i projekt för att sända upp rymdflygplan med turister från svenska flygplatser.

4 Regleringen på rymdområdet

4.1 Inledning

I detta kapitel gör vi en översiktlig redogörelse av regleringen på rymdområdet. Sverige har ratificerat fyra av de fem traktat¹ som finns på rymdområdet. De traktat som Sverige har anslutit sig till är rymdfördraget², ansvarskonventionen³, registreringskonventionen⁴ och räddningsavtalet⁵. Det femte traktatet – månavalet⁶ – har Sverige, i likhet med stora rymdnationer som USA, Storbritannien, Kina, Ryssland och Japan, inte ratificerat. Utöver traktaterna har FN:s generalförsamling antagit ett antal principförklaringar och frivilliga normer för rymdverksamhet i form av resolutioner.

De bindande traktaterna på rymdområdet beskrivs i avsnitt 4.2 och de icke-bindande riktlinjerna och rekommendationerna i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.4 berörs kort den nationella rymdlagstiftningen och i avsnitt 4.5 modellen. Varje kapitel i betänkandet kommer sedan att inledas med en beskrivning av den internationella och nationella regleringen av det sakområde som behandlas i kapitlet. I det sammanhanget kommer även att redogöras för modellagens rekommendationer för aktuellt område.

¹ I betänkandet kommer vi att använda begreppet traktat för sådana överenskommelser som binder Sverige (jfr 10 kap. regeringsformen).

² Fördraget den 27 januari 1967 innehållande principer för staternas uppträdande vid utforskande och utnyttjandet av yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar, SÖ 1967:7.

³ Konventionen den 29 mars 1972 om internationellt ansvar för skada som orsakas av rymdföremål, SÖ 1976:35.

⁴ Konventionen den 14 januari 1975 om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden, SÖ 1976:43.

⁵ Avtalet om räddning och återsändande av rymdfarare samt återlämnande av föremål, som sänts ut i yttre rymden, SÖ 1969:37.

⁶ Avtalet om staters aktiviteter på månen och andra himlakroppar, resolution 34/68 antagen av FN den 5 december 1979.

4.2 Internationell rymdrätt

4.2.1 Rymdfördraget

Rymdfördraget från 1967, som ratificerades av Sverige samma år, är det centrala rymdtraktatet och innehåller principiella bestämmelser om staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden. Begreppet yttre rymden i fördraget omfattar även månen och övriga himlakroppar. De grundläggande principerna som kommer till uttryck i rymdfördragets bestämmelser innebär att yttre rymden fritt får utforskas och utnyttjas av alla stater i enlighet med folkrätten, att ingen stat får hävda suveränitet över den samt att verksamhetens syfte ska vara att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att främja internationellt samarbete (artikel 1–3).

I artikel 6 föreskrivs att de fördragsslutande staterna bär internationellt ansvar för såväl statlig som icke-statlig verksamhet i yttre rymden. Ansvaret innefattar att se till att sådan verksamhet sker i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget. Vidare föreskrivs i artikeln en skyldighet att kräva tillstånd för icke-statlig rymdverksamhet och att sådan verksamhet ska övervakas av vederbörande stat. Slutligen stadgas det i artikeln att när verksamhet bedrivs av en internationell organisation i yttre rymden åvilar ansvaret för efterlevnaden av fördraget såväl den internationella organisationen som de fördragsslutande stater som är medlemmar av organisationen.

Enligt artikel 7 är en fördragsslutande stat som sänder ut föremål i yttre rymden, eller medverkar till utsändandet, eller från vars område eller anordningar utskjutning äger rum, internationellt ansvarig för den skada som föremålet orsakar annan fördragsslutande stat på jorden, i luftrummet eller i yttre rymden. Av artikel 8 framgår att registerstaten behåller domsrätt och kontroll över ett rymdföremål då det befinner sig i yttre rymden och att äganderätten till föremålet inte påverkas av utsändandet. I ansvarskonventionen finns det mer detaljerade bestämmelser om ansvar för skador som orsakas av rymdföremål, se avsnitt 4.2.2.

Rymdfördraget innehåller också krav på att forskning och studier av rymden ska ske så att skadlig nedsmutsning av yttre rymden och ogynnsamma förändringar i jordens omgivning undviks (artikel 9).

I artikel 4 finns förbud mot att utplacera kärnvapen eller andra massförstörelsevapen i omloppsbanan runt jorden eller på himlakroppar eller stationera dem på annat sätt i yttre rymden. Artikeln

innehåller också förbud mot att upprätta militära baser på himlakropparna. Fördragsslutande stater åläggs i artikel 5 att lämna bistånd åt rymdfarare i händelse av en nödsituation. Denna förpliktelse har närmare preciserats i räddningsavtalet, se avsnitt 4.2.4.

4.2.2 Ansvarskonventionen

Ansvarskonventionen från 1972, som ratificerades av Sverige 1976, innehåller en närmare precisering av ansvaret för skador som orsakas av rymdföremål. Konventionen reglerar emellertid endast skador som kan göras folkrättsligt gällande. Skador som drabbar en stats eget territorium eller egna medborgare omfattas inte av ansvarskonventionen.

Huvudprinciperna för staternas ansvar finns i artikel 2 och 3. I artikel 2 föreskrivs ett strikt ansvar för utsändande stat för skada som dess rymdföremål orsakat på jordens yta eller på luftfartyg under flygning. Begreppet utsändande stat definieras i konventionen som stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål eller stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut. I artikel 3 regleras ansvar för skada på en annan utsändande stats rymdföremål i rymden. Ansvar föreligger endast om skadan beror på fel eller försummelse. Enligt konventionen är flera utsändande stater solidariskt ansvariga för en skada som drabbar tredje stat (artikel 4 och 5).

Av artikel 9 framgår att krav på ersättning för skada ska framställas hos en utsändande stat på diplomatisk väg.

4.2.3 Registreringskonventionen

Registreringskonventionen från 1975, som ratificerades av Sverige 1976, innehåller regler om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden. Syftet med konventionen är att underlätta identifiering av rymdföremål.

Enligt artikel 2 i registreringskonventionen ska utsändande stat registrera ett rymdföremål som sänds ut i kretslopp runt jorden eller därbortom. Utsändande stat ska också underrätta FN:s generalsekretärare om att det finns ett register. Om det finns två eller flera utsändande stater för ett rymdföremål ska de gemensamt avgöra

vilken av dem som ska registrera föremålet. Enligt artikel 3 ska FN:s generalsekreterare föra en förteckning i vilken de uppgifter som de registerförande staterna lämnat ska föras in.

4.2.4 Räddningsavtalet

Räddningsavtalet från 1968, som ratificerades av Sverige 1969, preciserar rymdfördragets reglering avseende rymdfarare. En stat ska underätta den utsändande staten och FN om rymdfarare har drabbats av en olycka eller är i nödläge eller har gjort en nödländning på statens område eller på öppna havet. Staterna ska också hjälpa rymdfarare som landat på deras territorium och skyndsamt återsända rymdfararna till den utsändande staten. På motsvarande sätt ska den utsändande staten underrättas om rymdföremål eller delar av sådana som landat på en stats område och de ska återsändas på begäran.

Avtalet har inte någon större betydelse för utformningen av en nationell rymdlag.

4.2.5 Månavtalet

Månavtalet från 1979 preciserar rymdfördragets bestämmelser vad gäller utnyttjande av månen och övriga himlakroppar. Syftet med avtalet är att säkerställa att utnyttjandet av himlakropparna äger rum i mänsklighetens gemensamma intresse och att de endast utnyttjas för fredliga ändamål. Även om staterna kan verka var som helst på månen och inrätta baser på månen, kan inte en eller flera stater erövra månen eller områden på den eller förklara att naturresurser på månen ska utgöra deras egendom. I avtalet utgår man ifrån frihet för vetenskaplig forskning och tillåter att prov insamlas från månen och att de används för andra ändamål. I avtalet fästs uppmärksamhet även vid skydd av omgivningen och det ges möjlighet att inrätta särskilda skyddsområden på betydelsefulla områden. De fördragsslutande staterna har förbundit sig att inrätta en internationell ordning för att administrera utnyttjandet av månens naturresurser när sådan verksamhet blir aktuell.

Betydligt färre stater har anslutit sig till månavtalet än till FN:s andra rymdöverenskommelser och ingen av de betydande rymdstaterna är part i avtalet. Som nämnts tidigare har Sverige inte anslutit

sig till avtalet. Principerna i månavtalet har dock återigen tagits upp i den internationella debatten, då intresset för att utnyttja rymdens naturresurser har ökat.

4.3 Internationella riktlinjer och rekommendationer

4.3.1 LTS-riktlinjerna

Utöver de rättsligt bindande åtagandena som beskrivits i avsnitt 4.2 finns även frivilliga riktlinjer och rekommendationer i olika former. Under 2019 antog FN 21 nya internationella riktlinjer för ett långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, de så kallade LTS-riktlinjerna. Riktlinjerna är den senaste större överenskommelsen⁷ om gemensamma principer om rymdverksamhet som utarbetats inom ramen för FN. LTS-riktlinjerna har förhandlats fram och antagits med konsensus i FN:s Rymdkommitté, COPUOS, där Sverige är medlem. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande, men de ska tillämpas i enlighet med redan befintliga internationella normer, principer och överenskommelser på rymdområdet. Eftersom Sverige varit delaktig i framtagandet av rekommendationerna är det rimligt att Sverige strävar efter att efterleva dem. Riktlinjerna anses av många vara det största enskilda framsteget inom rymddiplomatin sedan rymdtraktaten förhandlades fram.

Syftet med riktlinjerna är att de ska utgöra ett stöd för länder och internationella organisationer när de bedriver rymdfart samt utformar regler och rutiner för den verksamheten. Förhoppningen är att riktlinjerna ska bidra positivt till ett hållbart och säkert utnyttjande av rymden och att nya aktörer ska uppmuntras till ett ansvarsfullt beteende. Riktlinjerna är indelade i fyra kategorier:

- A. Policyfrågor och framtagande av nationell reglering av rymdverksamhet.
- B. Operativa frågor riktade mot rymdsäkerhet.
- C. Internationellt samarbete.
- D. Vetenskaplig forskning och teknikutveckling.

⁷ I betänkandet avses med begreppet överenskommelse såväl sådana som binder respektive som inte binder Sverige. Exempel på bindande överenskommelser är traktat och exempel på icke-bindande överenskommelser är rekommendationer och riktlinjer.

I arbetet med en nationell lag bör hänsyn tas till LTS-riktlinjerna. Enligt riktlinjerna har nationella regler traditionellt handlat om frågor om säkerhet, ansvar, tillförlitlighet och kostnader, men framöver bör staterna överväga nationella regler som förbättrar den långsiktiga hållbarheten för verksamhet i den yttre rymden (se LTS-riktlinjerna, A.1.4).

Därtill bör även beaktas bestämmelserna i FN:s generalförsamlings resolution om rekommendationer för utarbetandet av nationell rymdlagstiftning (68/74) samt rekommendationerna i Space debris mitigation guidelines, som är riktlinjer angående hur stater bör minimera uppkomsten av rymdskrot (se LTS-riktlinjerna, A.1.3 och A.2.2).

4.3.2 Space debris mitigation guidelines

Space debris mitigation guidelines består av sju riktlinjer som har antagits av FN:s generalförsamling (resolution 62/217) år 2010 i avsikt att de ska implementeras i nationell lagstiftning. De utgör en etablerad standard bland många rymdnationer när det gäller att minimera mängden rymdskrot och på så sätt minska påverkan på rymdmiljön.

4.3.3 Haagkoden

Sverige är ansluten till den s.k. Haagkoden (även benämnd som uppförandekoden) mot spridning av ballistiska robotar (the Hague Code of Conduct against ballistic missile proliferation, HCoC). Koden syftar till att motverka spridningen av ballistiska robotar i världen. Anslutna stater åtar sig att vidta förtroendeskapande insynsåtgärder genom årliga rapporter om landets verksamhet avseende ballistiska robotar och rymdraketer samt att bjuda in observatörer till sina rymdraketbaser. Vidare ska föränmälan av avfyrningar av ballistiska robotar och utsändning av bärraketer ske. De anslutna staterna tolkar dessa åtaganden olika när det gäller frågan om utsändningar av sondraketer ska föränmälans eller inte.

4.3.4 Missilteknologikontrollregimen

Sverige är anslutet till Missile Technology Control Regime (MTCR) som på svenska benämns missilteknologikontrollregimen. Regimen är ett internationellt samarbetsforum som syftar till att hindra eller begränsa spridningen av teknik för bärare av massförstörelsevapen. Anslutna länder förbinder sig att enligt vissa överenskomna riktlinjer och kontrollistor begränsa exporten av raketsystem, såväl ballistiska robotar som bärraketer och sondraketer. Regimen syftar också till att begränsa andra obemannade flygande system som till exempel kryssningsrobotar och drönare (på engelska UAV, Unmanned Aerial Vehicle). Även mindre system, delsystem, komponenter, produktionsteknik och kunskapsöverföring omfattas av exportkontroll enligt MTCR.

MTCR:s kontrollistor och riktlinjer är införlivade i PDA-förordningen⁸, se avsnitt 4.4.2. Inspektionen för strategiska produkter ansvarar för exportkontrollen avseende de produkter som upptas i MTCR.

4.3.5 Wassenaar-arrangemanget

Wassenaar-arrangemanget är likt MTCR en icke-bindande internationell exportkontrollregim för transparens och ansvarstagande vid export av tekniker med dubbla användningar. Sverige har förbundit sig att inte exportera sådan teknik eller varor som är upptagna i de kontrollistor som tagits fram gemensamt av de 42 anslutna länderna. Inspektionen för strategiska produkter ansvarar för exportkontrollen avseende de produkter som upptas i Wassenaar-arrangemanget.

4.4 Nationell rätt

4.4.1 Rymdlagstiftningen

Förutom de internationella traktat som Sverige har ratificerat finns det nationella författningar som reglerar rymdverksamhet. Dessa är lagen (1982:963) om rymdverksamhet och förordningen (1982:1069)

⁸ Europaparlamentets och Rådet förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

om rymdverksamhet. Författningarna innehåller bestämmelser om svensk jurisdiktion över rymdverksamhet, tillstånd för icke-statlig rymdverksamhet, statens regressrätt, tillsyn över rymdverksamhet samt registrering av rymdföremål.

Enligt 1 § första stycket rymdlagen gäller lagen verksamhet i yttre rymden (rymdverksamhet). I 1 § andra stycket föreskrivs att förutom sådan verksamhet som helt äger rum i yttre rymden räknas till rymdverksamhet också utsändning av rymdföremål samt alla åtgärder för att manövrera eller på annat sätt påverka utsända rymdföremål. Av tredje stycket samma paragraf framgår att det inte är rymdverksamhet att enbart ta emot signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden eller att sända upp sondraketer.

I 2 § rymdlagen anges att utan tillstånd får rymdverksamhet inte bedrivas från svenskt territorium av någon annan än svenska staten och att en svensk fysisk eller juridisk person inte heller får bedriva rymdverksamhet någon annanstans utan tillstånd. Av 3 § första stycket rymdlagen framgår att tillstånd till rymdverksamhet meddelas av regeringen. Enligt 1 § rymdförordningen ska en ansökan om tillstånd ges in till Rymdstyrelsen, som ska höra Post- och telestyrelsen eller andra statliga verk eller myndigheter som berörs av ansökan. Rymdstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Ett tillstånd får enligt 3 § andra stycket rymdlagen begränsas på det sätt som med hänsyn till omständigheterna är lämpligt och det får också förenas med de villkor som är påkallade med hänsyn till kontrollen av verksamheten eller av andra skäl.

Enligt 4 § rymdförordningen ska Rymdstyrelsen föra register över de rymdföremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat enligt registreringskonventionen.

Rymdstyrelsen utövar enligt 3 § andra stycket rymdlagen och 2 § rymdförordningen kontroll över verksamheten. Ett tillstånd får enligt 4 § rymdlagen återkallas, om villkoren för tillståndet åsidosätts eller om det annars finns synnerliga skäl till det. Regeringen beslutar om återkallelse av tillstånd. I avvaktan på att frågan om återkallelse avgörs slutligt får tillståndet återkallas intermistiskt. I 5 § rymdlagen straffbeläggs att utan erforderligt tillstånd bedriva rymdverksamhet eller att åsidosätta villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd.

I 6 § rymdlagen regleras statens regressrätt och där föreskrivs att om svenska staten på grund av åtaganden i internationella överenskommelser fått ersätta skador som har uppstått till följd av sådan rymdverksamhet som har bedrivits av någon annan än svenska staten, ska den som har bedrivit rymdverksamheten ersätta staten vad den har utgett på grund av nämnda åtaganden, såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det.

4.4.2 PDA-regelverket

Produkter med dubbla användningsområden (PDA) har en civil användning, men kan även nyttjas för militära ändamål eller för framställning av massförstörelsevapen och dess bärare. Exempel på sådana produkter kan vara olika slags material, kemikalier, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler, pumpar samt vissa konsulttjänster och konstruktionsritningar. För EU-länderna finns ett gemensamt regelverk för produkter med dubbla användningsområden i PDA-förordningen.⁹ Bilaga I till förordningen utgör en lista med de produkter och den teknik som kräver exporttillstånd. Vid export från ett EU-land av produkter med dubbla användningsområden som är angivna i bilaga I till förordningen krävs alltid tillstånd. Huvudregeln är att det inte krävs tillstånd vid överföring till ett annat land inom EU.

EU:s exportkontroll baseras bland annat på arbetet inom exportkontrollregimerna, bland annat ovannämnda MTCR och Wassenaararrangemanget, som är internationella samarbetsforum gällande produkter med koppling till missilteknik respektive konventionell krigsföring. Inom exportkontrollregimerna framarbetas listor över vilka produkter som ska vara tillståndspliktiga. Kontrollistorna i de olika regimerna har tagits in i bilaga I till PDA-förordningen, vilket innebär att dessa är direkt tillämpliga och gäller som svensk lag.

Sverige har även kompletterande nationell lagstiftning på området, som lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd med anslutande förordning samt föreskrifter från Inspektionen för strategiska produkter om ansökan om exporttillstånd.

⁹ Europaparlamentets och Rådet förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

Rymdverksamhet kan även omfattas av lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Ansvarig myndighet för att pröva frågor om exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden och krigsmateriel är Inspektionen för strategiska produkter.

4.5 Modellagen

International Law Association (ILA) godkände år 2012 riktlinjer som modell för nationell rymdlagstiftning (*Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation*), den så kallade modellagen (Resolution 6/2012 of the 75th ILA Conference on 30 August 2012). Lagen grundar sig på ett samarbetsprojekt under ledning av Kölns luftfarts- och rymdrättsinstitution och Tysklands rymdstyrelse. Som resultat av projektet bestämdes att byggstenarna för en nationell rymdlag ska vara tillståndspliktig rymdverksamhet, övervakning, registrering av rymdföremål, regressrätt för staten samt försäkring.

Modellagen innehåller riktlinjer i form av författningsförslag samt kommentarer för hur en nationell rymdlagstiftning kan utformas. Vi kommer att redogöra för modellagens riktlinjer och kommentarer när vi behandlar de olika sakområdena.

5 En ny lag om rymdverksamhet

5.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår att en översyn av lagstiftningen om rymdverksamhet motiveras av en rad olika skäl. Särskilt framhåller direktiven den tekniska utvecklingen sedan den nu gällande rymdlagens tillkomst på 1980-talet, ökningen av icke-statliga aktörer inom rymdområdet samt förändringar i omvärlden. Andra aspekter som lyfts fram är att det förekommit motsvarande lagstiftningsarbete i andra länder på senare tid samt att det finns ett behov av ett förutsägbart och tydligt regelverk.

Utredningen har under sitt arbete genomfört ett omfattande samråd med myndigheter, med universitet och högskolor samt med olika företrädare för rymdindustrin. Vid dessa samråd har det i viss mån framkommit ytterligare reformönskemål som komplement till vad som uttryckligen anges i våra direktiv.

Kapitlet inleds med ett avsnitt om det reformbehov som finns för en ny rymdlag och vilka utgångspunkter som finns att beakta i arbetet med att se över lagstiftningen, se avsnitt 5.2. Därefter behandlas i avsnitt 5.3 frågan om en ny lag ska införas eller om det är tillräckligt att införa nya bestämmelser i den nuvarande lagen. I avsnitt 5.4 behandlas syftet för lagen och slutligen i avsnitt 5.5 behandlas frågor om Sveriges säkerhet samt andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i förhållande till den nya lagen.

5.2 Några olika utgångspunkter

5.2.1 Omfattningen av en ny rymdlagstiftning

Den nuvarande rymdlagen har funnits på plats i närmare 40 år och har på ett ändamålsenligt sätt reglerat rymdverksamheten. Jämfört med senare framtagen lagstiftning i bland annat grannländerna Danmark och Finland samt med de modellagar som finns på området framstår dock den svenska lagstiftningen som relativt rapsodisk.

Vår utgångspunkt är att en ny rymdlagstiftning bör till sitt innehåll motsvara det ansvar och de förpliktelser som följer av de internationella regler som Sverige har åtagit sig att följa. Det inskränker sig inte endast till de olika folkrättsligt bindande bestämmelserna, utan omfattar även sådana icke formellt bindande riktlinjer som vi ställt oss bakom, exempelvis på miljöområdet. Det är vår bedömning att det undantag för sondraketsverksamhet som finns i den nuvarande rymdlagen inte undantas på samma sätt i den internationella rätten. En konsekvens av den ovannämnda utgångspunkten är följaktligen att även sondraketsverksamhet ska omfattas av den nationella rymdlagstiftningen.

Med utgångspunkten att det internationella regelverket hanterar förhållanden stater emellan är det också en viktig uppgift för en nationell lagstiftning att säkerställa att privaträttsliga subjekt åläggs skyldigheter – och rättigheter – som motsvarar den svenska statens internationella åtaganden. Sverige som nation måste också ha ett regelverk som är utformat så att det underlättar kontroll av efterlevnaden och en möjlighet att i efterhand utkräva ansvar för det fall Sverige skulle ställas till svars för en skada som orsakats av någon privat aktör som Sverige är ansvarig för.

Den nuvarande rymdlagen reglerar verksamhet i rymden. Till skillnad från lagstiftning i vissa andra länder finns det alltså ingen sammanhållen reglering av luftfart och rymdverksamhet. I rymdlagen regleras inte heller sådana aktiviteter som sker på marken, exempelvis vilka krav som ska ställas för att etablera en utsändningsplats eller hur verksamheten där ska bedrivas. Vår utgångspunkt är att en ny rymdlag ska behålla den avgränsning som finns i dag, även om detta kan komma att behöva omprövas i framtiden, se särskilt kapitel 13 om kommersiell bemannad rymdfart. Den utgångspunkten innebär att även fortsättningsvis kommer Transportstyrelsens och Luftfarts-

verkets verksamhet och regelverk att vara av stor betydelse även för rymdverksamheten och regleringen där.

Ytterligare en utgångspunkt har varit att eftersom rymdverksamhet har varit och föreslås vara tillståndspliktig och då en överträdelse av tillståndsplikten är straffsanktionerad finns det starka skäl som talar för att lagens tillämpningsområde bör vara tydligt avgränsat. Behovet av en tydlig avgränsning accentueras ytterligare av att aktiviteten i luftrummet på hög höjd har ökat och kan förväntas öka ytterligare, samtidigt som rymdverksamhet och luftfart hanteras i olika regelverk. En svårighet vid avgränsningen av verksamhet i rymden är givetvis att det inte har gått att nå enighet om en internationell definition av det begreppet och att de internationella traktaten i enlighet med det saknar en sådan avgränsning.

5.2.2 Förändringar i omvärlden och avvägningen mellan olika intressen

Som utredningsdirektiven framhåller sker förändringar på rymdområdet i snabb takt. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) konstaterar i sin omvärldsanalys att rymdområdet växer globalt för varje år, investeringarna – privata och statliga – ökar, antalet rymdnationer ökar och gränserna för vad som är tekniskt möjligt flyttas länge och längre ut i rymden. Efterhand som rymddomänen växer blir beroendet av rymden större, både civilt och militärt (*Omvärldsanalys Rymd 2020*, FOI-R-5077-SE, januari 2021).

Bilden som FOI redovisar i sin rapport har bekräftats för utredningen i ett flertal samråd. Ett område som lyfts fram redan i den rymdstrategi som antogs år 2018 var att statlig rymdverksamhet skulle bidra till att öka Sveriges säkerhet genom att bidra till att Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen uppfylls och att den nationella militära förmågan stärks (*En strategi för svensk rymdverksamhet*, skr. 2017/18:259). FOI konstaterar också i sin rapport att den omständigheten att regeringen har beslutat att Sverige ska genomföra satellitutsändningar från Esrange medför att Sverige måste ta ett större ansvar för sin rymdverksamhet och att det är nödvändigt att förstå sambandet mellan sådan verksamhet och säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska frågor. Den frågeställningen lyfts även i utredningens direktiv.

Det har således varit en utgångspunkt att en ny rymdlag måste säkerställa att rymdverksamhet kan bedrivas utan att Sveriges säkerhet äventyras eller att verksamheten kommer i konflikt med utrikes-säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Omfattningen av tillståndsplikten, utformningen av tillstånds- och tillsynsprocessen samt möjligheten att överpröva beslut har utformats med detta för ögonen.

I det sammanhanget kan det vara värt att notera att det numera får anses vara en allmän princip att regeringen normalt inte bör fatta beslut i enskilda ärenden utan överlåta detta till lämplig förvaltningsmyndighet. Samtidigt kan beslut i enskilda ärenden i vissa fall få övergripande politiska konsekvenser, vilket kräver avvägningar som lämpligen även fortsättningsvis hanteras av regeringen. Beslutsprocessen och överprövningsreglerna i rymdlagen är utformad utifrån sådana avvägningar.

En ordning som i en tillståndsprocess ska beakta olika komplexa intressen riskerar självfallet att bli tungrodd. Häremot måste vägas det legitima intresset hos potentiella verksamhetsutövare att få en snabb och enkel tillståndsprocess som ställer upp tydliga tillståndskriterier. Utvecklingen i omvärlden och den ökade förekomsten av privata aktörer ställer nya krav på lagstiftningen jämfört med tidigare. För att Sverige som land ska kunna attrahera företag, investeringar och forskning behöver regelverket vara förutsägbart och de krav som ställs upp tydliga och transparenta.

Ytterligare en aspekt är att verksamheten i rymden är föremål för en snabb teknisk utveckling, vilket också innebär att olika tillståndskrävande aktiviteter kan se mycket olika ut i framtiden. Vi har försökt att i utformningen av tillståndsprocessen även ta hänsyn till dessa aspekter, främst genom mer utvecklade tillståndskriterier och villkor samt genom en diversifierad tillståndsprocess beroende på vilken verksamhet som utövaren avser att bedriva.

5.2.3 Verksamheten i dag och i framtiden

Tillståndsprövningen hanteras i dag av regeringen och är mycket begränsad till sin omfattning – sammantaget något eller några ärenden om året. Det kan givetvis hävdas att den nuvarande lagstiftningen till sin form och innehåll är väl avpassad för den nuvarande verksamhetens omfattning. Samtidigt är det tydligt att rymdverksamheten

och därmed hanteringen av tillståndsärenden kommer att öka framöver. Som ovan nämnts bidrar såväl den tekniska utvecklingen som en allmänt ökad expansion till den utvecklingen, men även till exempel Sveriges ambition att utöka Esranges kapacitet till att omfatta satellitutsändningar.

Det är emellertid en vansklig fråga att bedöma hur stor ökningen av antalet ärenden kommer att bli och när en sådan ökning kommer att inträffa. Vid framtagandet av en ny rymdlagstiftning har vi emellertid haft som utgångspunkt att denna ska vara utformad för att klara ett betydligt större ärendeflöde från såväl statliga som privata aktörer. Såväl tillståndsprocessen som tillsynsregleringen men även regelverket i övrigt är utformat utifrån den utgångspunkten.

5.3 Behov av en ny lag

Vår bedömning: Det bör införas en ny lag med tillhörande förordning om rymdverksamhet. Lagen bör, liksom den nuvarande lagen, benämnas lagen om rymdverksamhet. Den nuvarande lagen om rymdverksamhet med tillhörande förordning bör därför upphävas.

Skälen för bedömningen: Den nuvarande lagen (1982:963) om rymdverksamhet (rymdlagen) och den anslutande förordningen (1982:1069) om rymdverksamhet (rymdförordningen) är mot bakgrund av den utveckling som skett de senaste 40 åren i behov av en översyn för att skapa en långsiktigt hållbar reglering som beaktar internationella regelverk och säkerhets- och utrikespolitiska intressen. Den svenska rymdlagstiftningen innehåller i dag endast ett fåtal bestämmelser och dessa är av övergripande karaktär. Mot bakgrund av de reformbehov som vi redogjort för i avsnitt 5.2 har lagen enligt vår bedömning behov av ett flertal nya bestämmelser och en ny systematik. Exempelvis bör lagens tillämpningsområde samt frågor om tillstånd och tillsyn regleras tydligare än i dagens lagstiftning. Därtill avser vi att föreslå ytterligare reglering på områden som den nuvarande rymdlagen inte reglerar, till exempel bestämmelser om skadestånd och skydd för rymdmiljön. Att införa sådana relativt omfattande förändringar i den nuvarande rymdlagen skulle enligt vår uppfattning inte vara en ändamålsenlig lösning. Vi anser därför att en ny lag om rymd-

verksamhet bör införas och att den nuvarande lagen bör upphävas. Den nya lagen bör kompletteras av en förordning eftersom vissa mer detaljerade frågor inte bör tas in i lagen utan regleras i förordning.

Vi anser att den nuvarande lagen har ett lämpligt namn som återspeglar lagens innehåll. Frågan är om det finns något ännu bättre namn. Ett alternativ är att benämna lagen rymdlagen. Namnet är kort och kärnfullt och är dessutom det kortnamn som används för nuvarande lag. En nackdel är emellertid att begreppet rymd kan föra tankarna till volym och innehåll. Ett annat alternativ är lagen om verksamhet i yttre rymden, jfr namnen för den danska lagen och det norska lagförslaget, för att betona att lagen handlar om verksamhet i den yttre rymden och bland annat hänför sig till rymdtraktatens förpliktelser vad gäller utforskande och utnyttjande av yttre rymden. Enligt vår mening kan emellertid begreppet yttre rymden ifrågasättas eftersom det väcker frågor om det finns någon del av rymden som betecknas på något annat sätt, vilket det enligt uppgift inte finns. Dessutom menar vi att ett något kortare namn är att föredra och att den nuvarande benämningen – lagen om rymdverksamhet – är enkelt och tydligt. Den nya lagen bör därför, liksom den nuvarande lagen, benämnas lagen om rymdverksamhet och förordningen bör följaktligen benämnas förordningen om rymdverksamhet.

5.4 Lagens syfte

Vårt förslag: Den nya lagens syfte ska vara att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Lagens syfte ska också vara att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll och är i stället en slags deklaration av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Ett uttryckligt fastslående av lagens syfte har emellertid inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse. Att uttryckligen ange syftet med en reglering kan få relevans i rättstillämpningen genom att det ger vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen.

Det finns därför skäl att införa en bestämmelse som anger den nya lagens syfte.

Svensk rymdforskning och forskning inom rymdfysik håller hög kvalitet internationellt sett och i Sverige finns också flera företag i framkant inom rymdverksamhet. Hög kompetens, erfarenhet och kvalitet inom till exempel instrumentutveckling, kommersiell rymdteknik, deltagande i rymdprojekt och publicering av forskningsresultat är avgörande för svensk konkurrenskraft inom rymdverksamheten. Sverige har också en unik rymdbas – Esrange – som är en viktig nationell och internationell resurs för forskning, utveckling, demonstration, testverksamhet och annan rymdrelaterad verksamhet. Regeringen har även nyligen beslutat om en satsning i denna infrastruktur för att utveckla en förmåga att sända upp satelliter i rymden (*Budgetpropositionen för 2021*, prop. 2020/21:1, utg. omr. 16 och *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Rymdstyrelsen*, 17 december 2020, U2020/06608 och U2020/06670).

Svensk rymdverksamhet är alltså en strategisk tillgång för utveckling av kunskapssamhället, samtidigt som den bidrar till att skapa en ökad internationell attraktionskraft för svensk högteknologisk verksamhet och bättre förutsättningar för svensk industri och teknikutveckling. Att svensk rymdverksamhet bedrivs på ett sätt som främjar forskning, utveckling och innovation samt stärker svensk konkurrenskraft är därför en central målsättning för den nya rymdlagen.

Rymddata och rymdverksamhet påverkar många delar av samhället och rymdinfrastrukturen tillhandahåller samhällsviktiga tjänster såsom telekommunikation, navigering, väderleksprognoser, jordobservation, finansiella transaktioner och informationsinhämtning. Teknik från rymdverksamhet kan också användas för att lösa samhällsutmaningar, till exempel i arbetet med de globala hållbarhetsmålen och vid miljö- och klimatövervakning. Rymdverksamhet ska därför också bedrivas så att den kan tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik.

Verksamheten i rymden har tydligare blivit ett redskap för staters säkerhets- och försvarspolitik och utgör i allt fler länder en integrerad del av försvaret. Att rymdverksamheten har utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska dimensioner blir påtagligt när fler aktörer engagerar sig i rymden. Vid bedrivande av svensk rymdverksamhet är det därför av vikt att Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen säkerställs.

Det finns skäl att införa en bestämmelse där det tydligt framgår att regleringen har dubbla syften. En central målsättning med lagen är att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Samtidigt är det väsentligt att lagen säkerställer Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, se avsnitt 5.5. Syftesbestämmelsen bör därför ge uttryck för en väl avvägd balans mellan dessa intressen. Vi anser därför att en bestämmelse om lagens syfte som tydliggör denna dubbla målsättning ska införas i den nya lagen.

5.5 Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen

5.5.1 Ett ökat fokus på säkerhetsfrågor

Våra kommittédirektiv framhåller att rymdverksamheten allt tydligare har blivit ett redskap för staters säkerhets- och försvarspolitik och att verksamheten i allt fler länder utgör en integrerad del av försvaret. Vi har därför fått i uppdrag att bedöma om bestämmelser till skydd för Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen bör föras in i rymdlagen eftersom det i dag saknas sådana bestämmelser.

Den upplevda och faktiska hotnivån i rymden har sedan en tid tillbaka ökat enligt ovannämnda omvärldsanalys från FOI. Detta beror enligt rapporten bland annat på större geopolitiska motsättningar och en ökad maktkamp mellan företrädare för konkurrerande ideologiska och politiska system som resulterat i en kapplöpning för att dominera rymden och härigenom visa sin nationella styrka. Militärt har synen på rymden skiftat från en understödjande roll till att den har ett eget strategiskt värde (*Omvärldsanalys Rymd 2020*, s. 13).

Säkerhetsfrågor står generellt högt på regeringens agenda och de senaste åren har det skett lagstiftningsarbete på flera olika områden för att skydda Sveriges säkerhet. I den nationella rymdstrategin, som togs fram 2018, betonar regeringen vikten av att Sveriges säkerhet säkerställs och anför att ett strategiskt mål bör vara att statlig rymdverksamhet ska medverka till att öka Sveriges säkerhet genom att bidra till att Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen

uppfylls och att den nationella militära förmågan stärks. Regeringen anger vidare i skrivelsen att Esrange är en viktig nationell och europeisk strategisk resurs för nationell och internationell forskning, utveckling och annan rymdverksamhet och att rymdbasen bör vara öppen för internationella samarbeten, men med hänsyn tagen till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen (skr. 2017/18:259, s. 12 ff. och 20).

I och med att frågor om utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen behandlades i den nationella rymdstrategin har medvetenheten om dessa aspekter ökat den senaste tiden och har också konkretiserats i efterföljande regeringsuppdrag och regeringsbeslut. Rymdstyrelsen redovisade i juni 2020 ett regeringsuppdrag om att beskriva och analysera de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekterna av en utvecklad förmåga att vid Esrange sända upp satelliter till omloppsbanan. Rymdstyrelsen har i uppdraget samrått med Försvarmakten, Säkerhetspolisen, FOI, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Inspektionen för strategiska produkter. Uppdraget redovisades i en öppen del och en säkerhetsskyddsklassificerad del. Rymdstyrelsen konstaterade i den öppna delen av rapporten att olika institutioner i Sveriges ställs inför större och delvis nya utmaningar inom såväl internationell säkerhetspolitik som nationell utrikes- och försvarspolitik och att det kommer att behöva etableras beredskap och processer för att hantera dessa utmaningar. Vidare framhöll Rymdstyrelsen att en utökad förmåga på Esrange kan bli en utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk belastning om inte vissa åtgärder genomförs parallellt med utvecklingen på Esrange (Rymdstyrelsen, *Beskrivning och analys av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter av en utökad förmåga vid Esrange*, den 10 juni 2020, dnr. 55/20, bilaga 2 s. 3 f. och 30 f.).

Regeringen framhåller också hänsynstagande till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i samband med beslutet att investera i utvecklingen av forskningsinfrastrukturen vid Esrange som nämnts ovan (se till exempel *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Rymdstyrelsen*, 17 december 2020, U2020/06608 och U2020/06670).

Regeringen fattade den 10 december 2020 beslut om inrättande av ett nationellt cybersäkerhetscenter. Syftet med centrumet är att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot. Regeringen har gett fyra myndigheter – Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhälls-

skydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen – i uppdrag att inrätta centret (*Uppdrag om fördjupad samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter*, den 10 december 2020, Fö2019/01330). Arbetet görs i nära samverkan med Post- och telestyrelsen, Polismyndigheten samt Försvarets materielverk. Verksamheten i centrumet ska utvecklas stegvis fram till 2023.

Slutligen kan nämnas att den 1 mars 2021 trädde en ny bestämmelse i Rymdstyrelsens instruktion i kraft om att myndigheten i sin verksamhet ska beakta Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen (1 § tredje stycket förordningen [2007:1115] med instruktion för Rymdstyrelsen)

Sammanfattningsvis har alltså fokus på frågor om Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen ökat med anledning av den växande verksamheten i rymden. Innan vi behandlar frågan om bestämmelser som skyddar dessa intressen bör föras in i rymdlagen, ska vi beröra säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft i april 2019 för att stärka säkerhetsskyddet i Sverige.

5.5.2 Skydd för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen

Om rymdverksamhet har betydelse för Sveriges säkerhet är säkerhetsskyddslagen tillämplig. Säkerhetsskydd innebär bland annat förebyggande åtgärder för att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten (1 kap. 2 § första stycket). Med uttrycket *säkerhetskänslig verksamhet* avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §). Bedömningen av om en verksamhet är säkerhetskänslig i säkerhetsskyddslagens mening görs av verksamhetsutövaren som ska dokumentera verksamhetens behov av säkerhetsskydd och planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs (2 kap. 1 §).

Säkerhetsskyddet omfattar inte bara skydd av säkerhetskänslig verksamhet, utan även skydd av *säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter*. En uppgift är säkerhetsskyddsklassificerad om den rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller skulle ha omfattats av sekretess om den lagen hade varit tillämplig (1 kap. 2 § andra stycket). Det

andra ledet i bestämmelsen tar sikte på enskilda verksamhetsutövare som normalt inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagens regler. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i olika säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Det finns fyra olika säkerhetsskyddsklasser: *kvalificerat hemlig* vid en synnerligen allvarlig skada, *hemlig* vid en allvarlig skada, *konfidentiell* vid en inte obetydlig skada och *begränsat hemlig* vid endast ringa skada (2 kap. 5 §).

I säkerhetsskyddslagen finns också nya bestämmelser, som trädde i kraft den 1 januari 2021, som handlar om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. En verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet är skyldig att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning. Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen innebär att identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren därefter pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Om denna prövning leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt får överlåtelsen inte genomföras. Om lämplighetsprövningen i stället leder till bedömningen att överlåtelsen inte är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, ska verksamhetsutövaren samråda med en samrådsmyndighet. Samrådsskyldighet gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i publika aktiebolag. Samrådsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och ytterst besluta att en överlåtelse inte får genomföras (2 kap. 7–11 §§ säkerhetsskyddslagen¹).

Enligt 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) är Försvarsmakten samrådsmyndighet för Fortifikationsverket, Försvarshögskolan, de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet samt enskilda överlåtare inom området för försvarsmateriel och Säkerhetspolisen är samrådsmyndighet för övriga överlåtare. Av 2 kap. 9 a § säkerhetsskyddsförordningen framgår att samrådsmyndigheterna ska samverka med varandra i syfte att åstadkomma en effektiv och

¹ 4 kap. 13–17 §§ säkerhetsskyddslagen enligt förslagen i *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* (prop. 2020/21:194).

enhetlig hantering av samrådsärenden och att vid behov ska samrådsmyndigheterna även samverka med vissa andra angivna myndigheter, bland annat Inspektionen för strategiska produkter.

För att undvika överlappande prövningar av överlåtelse utifrån utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska aspekter, finns i 2 kap. 9 b § säkerhetsskyddsförordningen bestämmelser om undantag från skyldigheten att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt att samråda. Undantaget gäller för överlåtelse som kräver tillstånd enligt lagen om krigsmateriel eller lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vidare gäller undantaget för överlåtelse mellan två myndigheter under försvarsdepartementet eller vid samverkan på försvarsunderrättelseområdet.

Genom vissa inträffade händelser de senaste åren har det framkommit att verksamhetsutövare av stor betydelse för Sveriges säkerhet har haft ett eftersatt säkerhetsskydd, bland annat i samband med att verksamhet exponerats för utomstående aktörer. Mot bakgrund av detta har regeringen i propositionen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* (prop. 2020/21:194), föreslagit ändringar i säkerhetsskyddslagen i syfte att stärka skyddet för Sveriges säkerhet.

Förslagen innebär bland annat att verksamheterna inför upphandlingar, avtal och samarbeten där en extern aktör kan få tillgång till särskilt skyddsvärd verksamhet eller information, ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med den aktören och i vissa fall samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheterna får också rätt att stoppa såväl planerade som pågående sådana förfaranden som bedöms olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt. Tillsynsmyndigheterna föreslås också få nya tillsynsbefogenheter, till exempel rätt att inhämta den information som behövs för tillsynen, och möjlighet att besluta om sanktionsavgifter mot den som inte följer säkerhetsskyddslagstiftningens krav. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2021.

5.5.3 Säkerställande av Sveriges säkerhet i rymdverksamhet

Vår bedömning: Den nya lagen bör säkerställa Sveriges säkerhet samt andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Skälen för bedömningen

Det finns behov av att införa bestämmelser om Sveriges säkerhet i den nya lagen

Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen – med ökade mot-sättningar och en upptrappad maktkamp i rymden – samt det förhållandet att Esrange snart förväntas få en förmåga till satellitutsändningar, innebär enligt vår mening att det är angeläget att säkerställa att de skyddsbehov som finns på rymdområdet tillgodoses. Under våra samråd med myndigheter inom säkerhets- och försvarsområdet har det framkommit att den svenska rymdverksamheten i dag i hög grad är dimensionerad efter forskning och teknikutveckling och att utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska aspekter behöver säkerställas i större utsträckning. Avsaknaden av lagstiftning på området har framhållits som en brist. Det har vidare påpekats att en utökad förmåga vid Esrange kommer att betraktas av omvärlden som att Sverige stärker sin position som rymdnation med en militär förmåga. Detta oavsett om Sverige gör utfästelser om att avsikten endast är att samarbeta med utländska civila aktörer eller om några satellitutsändningar aldrig genomförs. Eftersom rymdsystem generellt har dubbla användningsområden är det svårt att dela upp verksamheten i civil respektive militär verksamhet. Även om svensk rymdverksamhet i dag inte präglas av något nära samarbete mellan civila och militära tillämpningar, så kommer svensk rymdförmåga att betraktas och värderas av andra länder utifrån deras egna ambitioner och förmågor, vilket påverkar Sveriges utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik (se Rymdstyrelsen, *Beskrivning och analys av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter av en utökad förmåga vid Esrange*, s. 3 f.).

Det är därför av central betydelse att Sverige kan beakta konsekvenser för utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik av samarbeten och samverkan med utländska aktörer på rymdområdet. Likaså är det väsentligt att Sverige kan bedöma aktuella teknologier och kunskaper utifrån dessa aspekter. Enligt vår uppfattning finns det därför

ett tydligt behov av att införa bestämmelser om skydd för Sveriges säkerhet i den nya rymdlagen.

Innebörden av begreppet Sveriges säkerhet

I svensk nationell lagstiftning används ofta uttrycken Sveriges säkerhet eller rikets säkerhet.² Uttrycket rikets säkerhet har under de senaste åren utmönstrats ur flera författningar till förmån för uttrycket Sveriges säkerhet. Justeringen är endast språklig och innebär ingen ändring av betydelsen. Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet har diskuterats i flera lagstiftningsärenden. Regeringen har uttryckt att det finns en viss osäkerhet kring uttryckets innebörd och att förklaringen till det delvis är att de förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan förändras över tid, bland annat i takt med samhällsutvecklingen. Innebörden av uttrycket måste därför bedömas i det ljuset, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner.

Frågan om innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet behandlades utförligt i förarbetena till säkerhetsskyddslagen. Regeringen uttalade att uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och avser såväl militär som civil verksamhet. Enligt regeringen bör utgångspunkten för bedömningen vara uppdelningen i Sveriges yttre och inre säkerhet. Sveriges yttre säkerhet kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. En viktig faktor är den nationella försvarsförmågan av Sveriges territorium där Försvarsmakten har huvudansvaret. Sveriges politiska självständighet handlar om att upprätthålla förmågan att förebygga och avvärja brott enligt framför allt spionerilagstiftningen. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för denna uppgift. Sveriges inre säkerhet rör påverkan på förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Även skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet, såsom elektroniska kommunikationer och finansiella tjänster, liksom skydd mot skada på Sveriges ekonomi kan bedömas röra Sveriges säkerhet (*Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2017/18:89, s. 41 f.

² Se till exempel 19 kap. brottsbalken, 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen.

och 133, se även *Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd*, PMFS 2019:2).

Enligt vår uppfattning bör uttrycket Sveriges säkerhet i rymdlagen ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen.

Det finns också behov av att införa bestämmelser om Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i den nya lagen

Om uttrycket Sveriges säkerhet anses ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen kommer inte samtliga utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter som kan göra sig gällande vid rymdverksamhet att omfattas av lagen. Den nya synen på rymd och rymdverksamhet som beskrivits under avsnitt 5.5.1 innebär att rymdfrågorna måste hanteras ur ett helhetsperspektiv. Många gånger skär rymdfrågorna över departements-, myndighets- och organisationsgränser och det är därför inte tillräckligt att frågorna bara beaktas utifrån Sveriges säkerhet såsom uttrycket fastställs i säkerhetsskyddslagen, utan hänsyn måste också tas till andra intressen inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Det har exempelvis tydligt framkommit vid våra samråd med myndigheter inom säkerhets- och försvarsområdet att det är väsentligt att hänsyn kan tas till vilka utländska aktörer som vill nyttja Eorange för utsändningar eller som annat samarbete eller handelstransaktioner sker med. Detta är viktigt inte bara från en säkerhets- och försvarspolitisk dimension, utan också från en utrikespolitisk sådan, eftersom det i förlängningen kan påverka Sveriges relationer och samarbeten med andra länder. Vi anser därför att det uttryckligen bör framgå av lagen att inte bara Sveriges säkerhet ska säkerställas i samband med rymdverksamhet, utan även andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Sammanfattningsvis anser vi att det bör finnas krav på att vid bedrivande av rymdverksamhet ska hänsyn tas till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen och att bestämmelser som säkerställer dessa intressen bör föras in i den nya rymdlagen.

Ett förfarande för att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i rymdverksamhet

Nästa fråga att ta ställning till är hur ett förfarande för att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen inom rymdverksamhet ska utformas.

Liknande frågor om skydd för Sveriges säkerhet har den senaste tiden varit aktuell i olika lagstiftningsarbeten, bland annat i samband med de regler som trädde i kraft den 1 januari 2020 om skydd för Sveriges säkerhet vid användning av radiosändare i lagen om elektronisk kommunikation, slutbetänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87), slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) och propositionen *Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet* (prop. 2020/21:13) som resulterat i kompletteringar av säkerhetskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2021.

Ett säkerställande av Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen kan aktualiseras i alla kategorier av rymdverksamhet och i olika skeden av den. Enligt vår bedömning är det först och främst lämpligt att integrera denna prövning med tillståndsgivningen för verksamheten för att möjliggöra en granskning utifrån ovannämnda intressen i varje enskilt tillståndsärende. Frågor om olämpliga samarbeten bör fångas upp i ett tidigt skede och bör därför aktualiseras redan i tillståndsprocessen. I många ärenden kommer frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska aspekter inte att vara aktuella, medan i andra ärenden kan det vara fråga om mer omfattande bedömningar. I den fortlöpande kontrollen av den tillståndspliktiga verksamheten är det också väsentligt att ta hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Det kan exempelvis framkomma i tillsynsförfarandet att en pågående rymdverksamhet är olämplig med hänsyn till dessa intressen och att en återkallelse av tillståndet eller en annan sanktion därför bör övervägas. Likaså kan dessa intressen beaktas vid utformandet av överklaganderegler.

En utgångspunkt för de fortsatta övervägandena om vilka bestämmelser som ska införas i den nya lagen och hur dessa ska utformas, är alltså att frågan om att säkerställa och värna Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen ska genomgå regelverket. Hur detta bör ske kommer närmare att behandlas

framöver i samband med att frågor om tillstånd, tillsyn och överklagande behandlas i kap. 7, 9 och 14.

6 Den nya lagens tillämpningsområde

6.1 Inledning

Hur den nya lagens tillämpningsområde ska definieras är en fråga som skär igenom stora delar av utredningsuppdraget. Frågan har central betydelse för frågorna om tillstånd och tillsyn, men även för ansvarsfrågan. För att kunna fastställa ett väl avvägt tillämpningsområde för lagen kommer därför dessa sistnämnda områden att beröras i detta kapitel, men de kommer även att behandlas mer ingående i kapitel 7–10.

I detta kapitel behandlar vi den nya lagens tillämpningsområde utifrån frågorna *vad* ska lagen gälla för, *vem* ska omfattas av lagen och *var* ska lagen gälla. Innan vi påbörjar analysen av dessa frågor redogör vi för regleringen på området i internationell rymdrätt, i vår nuvarande nationella rätt, i vissa länder som lämpar sig för jämförelse och i modellagen, se avsnitt 6.2. Denna bakgrund behövs för att vi ska kunna analysera vad en ny lag måste innehålla på grund av våra internationella åtaganden och om den nuvarande rymdlagen behöver förtydligas eller utvidgas. En internationell utblick i komparativt syfte är av värde för att få inspiration från andra länder som har moderna rymdlagstiftningar, inte minst från våra nordiska grannländer som har en liknande lagstiftningstradition som Sverige. Samtidigt kan det vara av värde att jämföra med länder som har kapacitet för utsändning av satelliter till rymden, vilket inte Finland eller Danmark har. Likaså kan inspiration hämtas från modellagen som innehåller riktlinjer i form av författningsförslag samt kommentarer för hur en nationell rymdlagstiftning kan utformas.

I avsnitt 6.3 redogör vi för gränsdragningsfrågor i förhållande till regleringen av den civila luftfarten. Därefter presenterar vi några allmänna utgångspunkter för den lagtekniska utformningen av tillämpningsområdet, se avsnitt 6.4. I avsnitt 6.5–6.7 överväger vi frågorna

om vilken verksamhet (vad), vilka territorier (var) och vilka rättssubjekt (vem) som ska omfattas av den nya lagen.

6.2 Regleringen på området

6.2.1 Internationell rymdrätt

Utgångspunkten för våra överväganden om lagens tillämpningsområde är reglerna i internationell rymdrätt. Sverige är genom att vara part i de rymdtraktat som vi redogjort för i avsnitt 4.2 skyldig att genomföra bestämmelsernas reglering av rymdverksamhet i nationell lag. Denna skyldighet framhålls vidare i LTS-riktlinjerna som berör långsiktig hållbarhet i rymdverksamhet och vad staterna bör tänka på vid antagande och revidering av nationell lagstiftning, se avsnitt 4.3.1.

De juridiskt bindande traktaterna sätter en miniminivå för omfattningen av nationell rymdlagstiftning. Sverige kan sedan, om behov finns och det är lämpligt, välja att gå längre och införa mer omfattande och detaljerad reglering.

Med hänsyn till den nationella lagstiftningen finns väsentliga bestämmelser i artikel 6–8 i rymdfördraget som reglerar bland annat internationellt ansvar, krav på tillstånd och tillsyn samt jurisdiktion (domsrätt) och äganderätt, se avsnitt 4.2.1.

Enligt registreringskonventionen är utsändande stat skyldig att registrera ett rymdföremål som sänds ut i kretslopp runt jorden eller längre ut i rymden (artikel 2.1), liksom utsändande stat enligt ansvarskonventionen har strikt ansvar för skada på jordens yta eller på luftfartyg under flygning som orsakas av rymdföremål (artikel 2). Begreppet utsändande stat definieras i såväl ansvarskonventionen som registreringskonventionen som stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål eller stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut. Med uttrycket utsändande i ansvarskonventionen avses även försök till utsändande, vilket är en skillnad mot registreringskonventionen där försök till utsändande inte innefattas i definitionen av utsändande stat. Konventionsbestämmelserna innebär att det kan finnas flera stater som betraktas som utsändande stater och har förpliktelser som följer av detta. Vi återkommer till dessa bestämmelser när frågor om tillstånd, registrering, tillsyn och skadestånd behandlas i kapitel 7–10.

Begreppet rymdverksamhet definieras inte i rymdtraktaten. Enligt artikel 1.d i ansvarskonventionen och artikel 1.b i registreringskonventionen ska i uttrycket rymdföremål inkluderas föremålets beståndsdelar, bärraket och delar av den. Någon närmare definition än så av rymdföremål finns inte i rymdtraktaten.

6.2.2 Nuvarande nationell rätt

Enligt 1 § första stycket i den nu gällande rymdlagen gäller lagen verksamhet i yttre rymden (rymdverksamhet). Enligt förarbetena finns det inte någon bestämd gräns mellan luftrummet runt jorden och den yttre rymden och frågan är internationellt omtvistad. Till den yttre rymden räknas i överensstämmelse med rymdfördraget månen och andra himlakroppar (*Regeringens proposition om lag om rymdverksamhet*, prop. 1981/82:226, s. 9 f. och 14).

I 1 § andra stycket rymdlagen föreskrivs att förutom sådan verksamhet som helt äger rum i yttre rymden räknas till rymdverksamhet också utsändning av rymdföremål samt alla åtgärder för att manövrera eller på annat sätt påverka utsända rymdföremål.

Av 1 § tredje stycket rymdlagen framgår att det inte är rymdverksamhet att enbart ta emot signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden eller att sända upp sondraketer. I förarbetena anges att mottagandet av radio eller TV-sändningar eller annan information som förmedlats via satellit inte utgör rymdverksamhet. Inte heller utsändning av sondraketer är rymdverksamhet, eftersom enligt förarbetena har sådan utsändning internationellt sett inte ansetts utgöra rymdverksamhet trots att sådana raketer når ut i det som anses höra till yttre rymden (prop. 1981/82:226 s. 9 och 14).

I 2 § rymdlagen anges att utan tillstånd får rymdverksamhet inte bedrivas från svenskt territorium av någon annan än svenska staten och att svensk fysisk eller juridisk person inte heller får bedriva rymdverksamhet någon annanstans utan tillstånd. Enligt förarbetena måste rymdfördraget anses innefatta en förpliktelse att underkasta svenska fysiska och juridiska personer tillståndstvång oavsett var de bedriver verksamheten. Skälen är enligt förarbetena att det inte skulle stå i god överensstämmelse med fördragets anda och syfte om de fördragsslutande staterna begränsade sitt ansvar enbart till verksamhet från det egna territoriet samt att annars skulle fysiska och juridiska

personer i en fördragsslutande stat kunna kringgå tillståndstvånget genom att förlägga verksamheten utanför en konventionsstats område (prop. 1981/82:226 s. 7).

6.2.3 Utblick

Finland

Finland har en ny rymdlag, *Lag om rymdverksamhet*, som trädde i kraft 2018. Den kompletteras av två förordningar, dels Arbets- och näringsministeriets förordning om rymdverksamhet från 2018, dels Försvarsministeriets förordning om övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet från 2019.

Den finska lagen tillämpas enligt 1 § första och andra stycket på rymdverksamhet som bedrivs på eller från Finlands territorium samt på rymdverksamhet som bedrivs utanför Finlands territorium om verksamheten bedrivs på en farkost som är registrerad i Finland, eller av en finsk medborgare eller en juridisk person med säte i Finland. Lagen innehåller även ett gränssnitt mot luftfart genom att det föreskrivs i 1 § tredje stycket att på rymdföremål som rör sig i finskt luftrum tillämpas bestämmelserna om civil luftfart i tillämpliga delar.

I 4 § 1 definieras *rymdverksamhet* som utsändande av ett rymdföremål i rymden, opererande av ett rymdföremål och annat bestämmande inflytande över det i rymden samt ett rymdföremåls återbördande och återvändande till jorden. *Rymdföremål* definieras i 4 § 2 som ett föremål som är utsänt eller som avses bli utsänt i rymden, inbegripet delar av ett sådant föremål, och varje anläggning som har använts eller avses bli använt för att sända ut ett föremål i rymden, inbegripet delar av en sådan anläggning.

Av förarbetena till den finska rymdlagen framgår att utgångspunkten vid fastställandet av tillämpningsområdet har varit att inte införa några begränsningar i tillämpningsområdet jämfört med modellagen i avsikt att säkerställa en heltäckande statlig övervakning av rymdverksamheten (*Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden samt med förslag till lag om rymdverksamhet och om ändring av 2 § i hittegodslagen*, RP 157/2017 rd, s. 35).

När det gäller definitionen av begreppet *rymdverksamhet* konstateras i förarbetena att rymdverksamhet inte definieras i FN:s rymdtraktat, men att i praktiken betraktas rymdverksamhet som åtgärder med vilkas hjälp man kan komma ut i rymden eller med vilkas hjälp rymden kan undersökas eller användas från rymden. Opererande är enligt förarbetena alla åtgärder som hänför sig till att placera ett rymdföremål i omloppsbana eller till dess flygförhållanden eller rörelser i rymden, till exempel korrigerande av rymdföremålets bana. Med annat bestämmande inflytande avses annan inverkan på rymdföremålet, till exempel reaktion på kollisionsvarningar. Det understryks vidare att det inte förutsätts att föremål som sänts ut i rymden stannar i omloppsbana runt jorden. I samband med detta berörs frågan om sondraketer och flygningar till gränsen för rymden (suborbitala flygningar) är rymdverksamhet och det anges att frågan debatteras internationellt, men att samförstånd ännu inte nåtts. Det betonas i förarbetena att lagens tillämpningsområde även omfattar misslyckade utsändningar (RP 157/2017 rd, s. 37 f.).

Begreppet *rymdföremål* har enligt förarbetena getts en vid definition som täcker även delar och bärraket. Däremot ska lagen inte tillämpas på tillverkare av enskilda delar eller programvara till ett rymdföremål. Föremålet behöver inte vara i funktionsdugligt skick för att omfattas av lagens tillämpningsområde (RP 157/2017 rd, s. 38).

Danmark

Danmarks rymdlag, *Lov nr. 409 af 11 maj 2016 om aktiviteter i det ydre rum*, trädde i kraft 2016. Den kompletteras av en förordning; *Bekendtgørelse nr 1116 af 3 juni om krav ved godkendelse af aktiviteter i det ydre rum m.v.*

Den danska lagen är enligt 2 § tillämplig på rymdverksamhet som utförs i den danska staten. Lagen gäller också rymdverksamhet som utförs utanför den danska staten på ett danskt fartyg eller inrättning eller av danska operatörer.

I lagen definieras *rymdverksamhet* (rumaktivitet) som utsändning av rymdföremål till den yttre rymden, drift, kontroll och återföring av rymdföremål till jorden samt andra verksamheter som har en väsentlig koppling till detta (4 § 1). *Rymdföremål* (rumgenstand) definieras som föremål som har sänts ut eller är avsedda att sändas ut till

den yttre rymden, inklusive dess enskilda delar, och anordningar som har använts eller är avsedda att användas för att sända ut ett föremål till den yttre rymden (4 § 2). I lagen definieras *yttre rymden* (ydre rum) som den del av rymden som ligger över 100 kilometer över havsytans nivå (4 § 4). Danmark har genom definitionen av yttre rymden gjort ett nedslag i en fråga som har diskuterats i COPUOS under fyrtio år.

Av förarbetena till den danska rymdlagen framgår att lagen gäller för rymdföremål som sänds ut till höjder över 100 kilometer. I förarbetena anges att denna gräns har fastställts i lagen för att skapa klarhet i vilken verksamhet som omfattas av lagen och har inte någon betydelse för den folkrättsliga definitionen av vad som avses med den yttre rymden (*Forslag til lov om aktiviteter i det ydre rum*, 2015/1 LSF 128, s. 14).

Norge

Norges rymdlag, *Lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet*, är från 1969 och tämligen kortfattad. I lagen finns inga definitioner eller bestämmelser om registrering eller ansvarsfrågor och enligt Norges rymdstyrelse (Norsk Romsenter) kan Norge inte uppfylla de förpliktelser som anges i rymdtraktaten (NRS-rapport, januari 2017). Den norska regeringen har därför tillsatt en utredning för att föreslå en ny rymdlag. Utredningen lämnade den 15 januari 2019 rapporten *Rett i bane – Utredning fra utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet til å foreslå ny lov om aktivitet i verdensrommet*. I rapporten föreslås en ny norsk rymdlag, *Lov om aktivitet i verdensrommet* (romloven). Enligt uppgift från Nærings- og fiskeridepartementet i Norge har det ännu inte utarbetats någon proposition till en ny norsk rymdlag. Förslaget i rapporten är emellertid detaljerat och tar upp frågor som är centrala för nationell rymdlagstiftning. Vi har därför i vår utblick valt att redovisa det norska lagförslaget från rapporten, som är att jämföra med ett svenskt betänkande.

Enligt 2 § i det norska lagförslaget ska lagen för rymdverksamhet gälla på norskt territorium, Svalbard, Jan Mayen och de norska bilanden samt för rymdverksamhet utanför norskt territorium om verksamheten utförs på ett norskt fartyg eller inrättning eller av en norsk

medborgare eller juridisk person som är etablerad i Norge. Av bestämmelsen framgår vidare att departementet får meddela föreskrifter om tillämpningen av lagen på utländska fartyg eller inrättningar utanför norskt territorium, om internationell rätt tillåter det.

Med *rymdverksamhet* (romaktivitet) avses enligt 1 § utsändning av rymdföremål i rymden, drift av rymdföremål i rymden, återföring av rymdföremål från rymden och annan aktivitet med väsentlig koppling till detta. *Rymdföremål* (romgjenstand) definieras som varje föremål eller del av ett föremål som används i rymdverksamhet (3 §).

Det norska förslaget innehåller inte någon definition av begreppet yttre rymden. I rapporten om det norska förslaget till en ny rymdlag anger utredningen att om det införs en sådan definition i norsk rätt så riskerar denna att vara i strid med en framtida definition i internationell rätt (*Rett i bane*, s. 47).

Belgien

Den belgiska lagen om rymdverksamhet, *La Loi du 17 septembre 2005 relative aux activités de lancement, d'opération de vol ou de guidage d'objets spatiaux*, trädde i kraft 2005. Lagen kompletteras av en förordning.

Lagen gäller enligt artikel 2 § 1 för utsändning, flygverksamhet och vägledning av rymdföremål som utförs av fysiska eller juridiska personer i de zoner som är under den belgiska statens jurisdiktion eller kontroll, eller för användning av installationer, personlig eller fast egendom som ägs av belgiska staten eller som är under dess jurisdiktion eller dess kontroll. Enligt artikelns § 2 kan lagen gälla för verksamhet som avses under § 1 och som utförs av fysiska eller juridiska personer med belgisk nationalitet, oavsett plats för verksamheten, om det föreskrivs i en internationell överenskommelse.

Med *rymdföremål* (space object) avses enligt artikel 3.1 "(a) any object launched or intended to be launched, on an orbital trajectory around the Earth or to a destination beyond the earth orbit; (b) any device whose purpose is to launch an object on a trajectory as mentioned under (a), even when such a device is operated without payload for the sole purpose of its development and validation phase; (c) any constitutive element of an object as mentioned under (a) of (b)".

Nederländerna

Nederländernas rymdlag, *Wet ruimtevaartactiviteiten*, trädde i kraft 2008. Lagen kompletteras av flera forskrifter som innehåller mer detaljerade bestämmelser.

Enligt kapitel 1, sektion 2 i den nederländska lagen gäller lagen för rymdaktiviteter som utförs i eller från Nederländerna eller på ett nederländskt fartyg eller nederländskt flygplan. Genom beslut i rådet kan lagen förklaras helt eller delvis tillämplig på: a. utsedda rymdaktiviteter som utförs av en nederländsk fysisk eller juridisk person på eller från en stats territorium som inte är part i rymdfördraget eller på eller från ett fartyg eller flygplan som faller under jurisdiktionen för en stat som inte är part i rymdfördraget; b. organisering av rymdaktiviteter av en fysisk eller juridisk person från Nederländerna.

I kapitel 1, sektion 1 b och c definieras *rymdverksamhet* (space activities) som ”the launch, the flight operation or the guidance of space objects in outer space” samt *rymdföremål* (space object) som ”any object launched or destined to be launched into outer space”.

Frankrike

Den franska rymdlagen, *LOI nr 2008–518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales*, trädde i kraft 2008. Den franska rymdfartsmyndigheten (CNES) har utarbetat ett detaljerat regelverk med forskrifter och riktlinjer. Bakgrunden är i huvudsak den franska utsändningsbasen Guyana Space Center som ligger i Franska Guyana. Basen används för institutionella utsändningar av Frankrike, ESA och EU, men även för utsändningar med privata verksamhetsutövare.

Enligt artikel 2 i den franska rymdlagen gäller lagen både rymdverksamhet som bedrivs från franskt territorium eller anläggningar under fransk jurisdiktion, oavsett operatörens nationalitet, samt rymdverksamhet som bedrivs utanför franskt territorium av franska medborgare och juridiska personer som är baserade i Frankrike. Av artikeln följer vidare att tillstånd krävs om en aktör avser att sända ut eller återföra ett rymdföremål eller avser att säkerställa kontrollen av ett sådant föremål när det befinner sig i yttre rymden.

Storbritannien

Den nya brittiska rymdlagen, *Space Industry Act*, från 2018 omfattar rymdverksamhet och suborbital verksamhet som bedrivs från Storbritannien (avsnitt 1.1). Den äldre brittiska rymdlagen, *Outer Space Act*, från 1986, gäller emellertid fortfarande för rymdverksamhet som bedrivs utanför brittiskt territorium och som utförs av brittiska medborgare och juridiska personer som lyder under brittisk lag (avsnitt 2.1 och 2.2).

Begreppet *rymdverksamhet* (space activity) definieras i Space Industry Act som ”a) launching or procuring the launch or the return to earth of a space object or of an aircraft carrying a space object, b) operating a space object, or c) any activity in outer space” (avsnitt 1.4). Begreppet *suborbital verksamhet* (sub-orbital activity) definieras som ”launching, procuring the launch of, operating or procuring the return to earth of – a) a craft to which subsection (5) applies – a rocket or other craft that is capable of operating above the stratosphere or a balloon that is capable of reaching the stratosphere carrying crew or Passengers – b) or an aircraft carrying such a craft, but does not include space activity” (avsnitt 1.4 och 1.5).

Nya Zeeland

Nya Zeelands rymdlag, *Outer Space and High-Altitude Activities Act*, från 2017 är, den första lagen om rymdverksamhet på Nya Zeeland. Bakgrunden till lagen är att amerikanska företaget Rocket Lab önskade att etablera en kommersiell utsändningsbas från Nya Zeeland. Lagen är, precis som den brittiska lagen, omfångsrik sett utifrån antal bestämmelser och bygger på den engelska Common-Law traditionen, som avviker från nordisk lagstiftningstradition. Lagen är emellertid ett exempel på ett mindre land som i sin lagstiftning tar höjd för en framtida mer utvecklad utsändningsverksamhet.

Lagen gäller för rymdverksamhet som utförs på Nya Zeeland samt av medborgare i Nya Zeeland och juridiska personer som lyder under nyzeeländsk lag (del 2, samt del 1 punkten 4). Lagen gäller också för ”höghöjdsverksamhet” som avser höjder över bland annat ”flyg-nivå 60 000”, det vill säga 60 000 fot (del 2, avsnitt 6 samt del 1 punkten 4).

Men *rymdföremål* (space object) avses enligt del 1 punkten 4; ”(a) a launch vehicle that is launched, or is intended to be launched, into outer space; or (b) a payload that is carried or launched, or intended to be carried or launched, by a launch vehicle into outer space; or (c) the launch vehicle and the payload (if any) carried by the launch vehicle; or (d) any component part of the launch vehicle or payload, even if—(i) the part does not reach, or is not intended to reach, outer space; or (ii) the part results from the separation of a payload or payloads from a launch vehicle after launch”.

6.2.4 Modellagen

Som vi redogjort för i avsnitt 4.5 har International Law Association tagit fram riktlinjer som modell för nationell rymdlagstiftning; *Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation*, nedan benämnd modellagen.

I artikel 1 i modellagen föreslås följande författningstext avseende tillämpningsområdet; ”Denna lag är tillämplig på rymdverksamhet som bedrivs av medborgare i XY eller av juridiska personer som är registrerade i XY och på rymdverksamhet som bedrivs från XY:s territorium eller ombord på fartyg eller luftfartyg registrerade i XY”.

Modellagen innehåller i artikel 2 förslag på definitioner avseende bland annat begreppen rymdverksamhet och rymdföremål. Begreppet *rymdverksamhet* (space activity) avser utsändande, drift, manövrerande och återsändande av rymdföremål till, i och från yttre rymden samt annan verksamhet som är nödvändig för utsändande, drift, manövrerande och återsändande av rymdföremål till, i och från yttre rymden. Begreppet *rymdföremål* (space object) avser ett föremål som sänts ut eller är avsett att sändas ut i yttre rymden inbegripet beståndsdelar av ett rymdföremål liksom också dess bärraket och delar av den.

I kommentaren till artikel 2 anges beträffande begreppet rymdverksamhet att definitionen följer gällande internationell rymdlagstiftning och praxis. Det framhålls också att det finns fog för att lägga till i definitionen det förhållandet att verksamhet på en höjd av 100 kilometer över havsytan är att betrakta som rymdverksamhet. Angående begreppet rymdföremål anförs det i kommentaren att defi-

initionen följer gällande praxis och inbegriper definitionen i registreringskonventionen och ansvarskonventionen.

6.3 Gränsdragningen mot luftfartsregleringen

6.3.1 Inledning

Den tekniska utveckling som skett sedan rymdlagens tillkomst har förändrat rymdverksamheten och i dag bedrivs det omfattande teknikutveckling för att göra till exempel horisontella utsändningar av bärraketer. Horisontella utsändningar har också varit utgångsläget för rymdturism. Att flygplan eller andra luftfarkoster lyfter upp bärraketer eller rymdfarkoster för att avfyra från hög höjd innebär att regelverken för luftrummet och rymdverksamheten aktualiseras för samma färd och måste samverka.

En svårighet är att etablera ett gränssnitt mellan rymdlagstiftningen och luftfartslagstiftningen. Sverige har, liksom andra stater inom den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization), exklusiv suveränitet över sitt territoriella luftrum (artikel 1 i Chicagokonventionen¹). Rymden är däremot en global allmänning som är fritt tillgänglig för alla. Sverige arbetar aktivt i olika internationella organ för att rymden fortsatt ska hållas tillgänglig för alla. Som utvecklas nedan är gränsdragningsfrågan komplicerad men väsentlig, se avsnitt 6.5.3.

6.3.2 Gällande reglering av luftrummet

Luftfarten är till sin karaktär internationell och mycket av den svenska luftfarten styrs därför av internationella regler. Den centrala konventionen på området är Chicagokonventionen som togs fram av ett femtiotal stater 1944 och blev grunden till den ovannämnda internationella civila luftfartsorganisationen, ICAO, som i dag är ett FN-organ. ICAO har som uppgift att främja utvecklingen av internationell civil luftfart, särskilt genom att ta fram internationella standarder och rekommendationer på luftfartens område. Sverige har varit

¹ Konventionen den 7 december 1944 angående internationell civil luftfart (Chicagokonventionen), SÖ 1946:2.

med i arbetet sedan 1946 och organisationen har i dag 193 medlemsstater.

Det finns flera viktiga EU-förordningar på luftfartens område, se 2 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Den som särskilt kan nämnas är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfarts-säkerhet.

Den nationella regleringen på området finns i en rad specialförfattningar, varav den viktigaste är luftfartslagen (2010:500) och dess anslutande förordning; luftfartsförordningen (2010:770). Utformningen av den svenska luftfartslagstiftningen och tillämpningen av den är beroende av beslut som fattas inom olika internationella organ och myndigheter som ICAO, EU och Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (European Union Aviation Safety Agency, EASA).

EASA:s grundförordning, den ovan nämnda Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139, är ett av få ställen i luftfartsregleringen som nämner rymdverksamhet och då i samband med flygtrafikledning, dvs. hur flyget använder sig av infrastrukturen i rymden. Det främsta exemplet på det är nyttjandet av navigations-sig-naler från satelliter.

Luftrummet delas in i kontrollerat respektive okontrollerat luftrum. Det kontrollerade luftrummet går upp till 20 kilometers höjd (66 000 fot) medan det okontrollerade luftrummet inte har någon övre gräns. Över Sverige finns en svensk flyginformationsregion som Sverige ansvarar för. Luftrummet över Sverige – den svenska flyginformationsregionen – är kontrollerat mellan 3–20 kilometer. Över vissa områden, till exempel flygplatser, kan det vara kontrollerat på lägre höjder. Den internationella regleringen avser endast det kontrollerade luftrummet.

Flygtrafikledningen ansvarar för det kontrollerade luftrummet. Flygningar i det okontrollerade luftrummet, dvs. högre än 20 kilometer, bör anmälas till flygtrafikledningen, även om det inte görs någon kontroll av eventuella aktiviteter i det luftrummet.

Det kontrollerade luftrummet ska förstås som tunnlar med väl definierad höjd och bredd över kontinenterna. Över internationellt vatten gäller ICAO:s grundregelverk². Farkoster som kommer in i kontrollerat luftrum ska ha klarering från ansvarig flygtrafikledning, vilket för statliga flygplatser och militär luftfart är Luftfartsverket, oavsett om de kommer nerifrån (utsändning), uppifrån eller från sidan (återinträde).

När det gäller sondraketverksamheten i Sverige har Transportstyrelsen definierat ett restriktionsområde över Esrange. När en sondraket ska sändas ut från Esrange anmäler Rymdbolaget det till Luftfartsverket i Stockholm som aktiverar restriktionsområdet. Det betyder att trafikledningen i praktiken avlyser civil flygtrafik i restriktionsområdet. I den situationen krävs ingen annan klarering vid utsändning eller återinträde. På så sätt kan olika verksamheter samverka inom samma luftrum.

6.3.3 Pågående översyn av regleringen av luftrummet

Inom såväl ICAO som EASA har behovet av en utförligare internationell respektive europeisk reglering av högre höjder än de som används av civil luftfart i dag varit under diskussion. Med ”högre höjder” (higher airspace) avses den del av luftrummet som överstiger 60 000 fot (18 kilometer). Inom EASA finns en nytillsatt arbetsgrupp EHAO Task Force (European Higher Aerospace Operations Task Force) som sedan hösten 2020 arbetar med att ta fram standarder och riktlinjer för denna del av luftrummet. Sverige representeras av Transportstyrelsen.

Inom både ICAO och EASA har diskussionen gällt om det är möjligt eller önskvärt att reglera höjder till den så kallade Karmanlinjen. I debatten brukar man utgå från att Karmanlinjen går mellan 70 och 100 kilometer.

Det pågår också arbeten inom EU; ECHO (European concept for higher airspace operations) är ett tvåårigt projekt, från november 2020 till oktober 2022, i syfte att analysera efterfrågan och kraven på kontroll av de högre luftlagren. Projektet är EU-finansierat och leds av Eurocontrol i samverkan med flygindustrin. Avsikten är att pro-

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken (SERA-förordningen), avsnitt 1.

jektets resultat ska bidra till det fortsatta arbetet med regelverken inom EASA och ICAO.

På höjder över cirka 25–35 kilometer är det inte möjligt att flyga med dagens flygplan. Nya standarder och regelverk avser framför allt horisontell utsändning av rymdfarkoster, både bärraketer med satelliter och rymdflygplan med turister. Drönare och andra höghöjdsplattformar är andra verksamheter som skulle påverkas och förhoppningsvis underlättas av en reglering av högre höjder.

Den tekniska utvecklingen går fort och horisontell utsändning av rymdföremål kan vara ett alternativ redan på kort sikt. Sluttester av kommersiell flygning med rymdturister har utförts under 2021 av de amerikanska företagen Virgin Galactic (horisontell utsändning) och Blue Origin (vertikal utsändning). Parallellt har amerikanska SpaceX sålt en vertikal utsändning med sin bärraket Falcon till en privatperson. Denne var, tillsammans med ytterligare tre personer i en likadan kapsel som Nasa använder för astronauter till ISS, i omloppsbana runt jorden i tre dagar. Utvecklingen av kommersiell bemannad rymdfart pågår även i Europa och Virgin Galactic har tecknat avtal med italienska aktörer. Även interkontinentala transporter av gods och personer förväntas ha nytta av horisontell utsändning. I samrådet med Transportstyrelsen framkom att det är viktigt att den typ av farkoster och aktiviteter som bland annat Virgin Galactic nu etablerar på olika platser i världen blir föremål för reglering.

6.4 Lagteknisk utformning av tillämpningsområdet

Vårt förslag: Lagens tillämpningsområde ska knytas till definitionen av rymdverksamhet.

Skälen för förslaget: I den nuvarande rymdlagen knyts lagens tillämpningsområde till definitionen av rymdverksamhet eftersom lagen gäller för rymdverksamhet. Denna lagstiftningsteknik används även i de andra nordiska rymdlagarna. Vi anser att även den nya lagen bör ha denna ordning.

I den nuvarande rymdlagen faller viss verksamhet – utsändning av sondraketer – utanför tillämpningsområdet genom att lagen anger att denna verksamhet inte utgör rymdverksamhet i lagens mening. Enligt vår bedömning bör den nya lagen i stället utformas lagtekniskt

på så sätt att det fastställs vilken verksamhet som utgör rymdverksamhet och därefter anges eventuella undantag från lagens tillämpningsområde för viss verksamhet.

Beträffande eventuella undantag för vissa aktörer som utför rymdverksamhet kommer sådana överväganden att göras i förhållande till om alla aktörer ska omfattas av tillståndsplikt och andra krav som lagen ställer upp eller det finns skäl att undanta särskilda aktörer från en del av lagens krav. Denna fråga kommer att behandlas i kapitlet om tillstånd, se avsnitt 7.3.1.

Enligt vår bedömning bör alltså lagens tillämpningsområde knytas till definitionen av rymdverksamhet. Hur denna definition ska fastställas kommer att behandlas i det följande.

6.5 Verksamhet som omfattas av lagen

Vårt förslag: Lagen ska gälla för rymdverksamhet som bedrivs av såväl statliga som privata aktörer.

Med begreppet *rymdverksamhet* avses i lagen

1. Utsändning av rymdföremål,
2. manövrering eller annan påverkan av rymdföremål,
3. återföring av rymdföremål,
4. aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden, och
5. annan verksamhet som utförs i rymden än de som anges i punkterna 1–4.

Med begreppet *rymdföremål* avses i lagen ett föremål, bestående av nyttolast och sondraketen eller bärraket inklusive delar av dessa, som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

6.5.1 Definitionen av rymdverksamhet

Utgångspunkter

Som vi utvecklat i avsnitt 5.2 är en utgångspunkt för en ny svensk rymdlag att den på ett så tydligt och förutsägbart sätt som möjligt reglerar den rymdverksamhet som finns i dag, men samtidigt är hållbar över tid och därför även hanterar en framtida utveckling, både vad avser ökade volymer och nya aktiviteter i rymden.

Ytterligare en utgångspunkt är, som vi nämnt i avsnitt 5.2.1, att vår nationella lagstiftning ska omfatta sådan verksamhet som omfattas av våra internationella åtaganden. Eftersom rymdfördraget inte närmare definierar vad som utgör rymdverksamhet går det inte att av traktatet få någon närmare ledning kring eventuella avgränsningsfrågor. Vi återkommer till dessa frågeställningar i kapitel 10 om skadestånd.

Av det sagda följer att inom begreppet rymdverksamhet innefattas en mängd skilda aktiviteter och verksamheter. Det finns ett värde i att i rimlig utsträckning särskilja dessa olika aktiviteter och verksamheter, dels eftersom detta bidrar till att tydliggöra innehållet, dels eftersom det finns en koppling till hur tillstånd hanteras, se kapitel 7.

Utsändning av rymdföremål

Enligt den nuvarande svenska rymdlagen är rymdverksamhet sådan verksamhet som helt äger rum i yttre rymden, utsändning av rymdföremål samt alla åtgärder för att manövrera eller på annat sätt påverka utsända rymdföremål, men inte mottagande av signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden eller utsändning av sondraketer, se avsnitt 6.2.2. Det har inte framkommit något som talar för att en ny rymdlag inte bör reglera den verksamhet som i dag faller inom rymdlagens tillämpningsområde. Det sagda innebär att även framgent bör det utgöra rymdverksamhet att sända ut rymdföremål till rymden.

En gränsdragningsfråga att ta ställning till är när utsändningen till rymden börjar och verksamheten alltså utgör rymdverksamhet. Enligt vår uppfattning påbörjas utsändningen när rymdföremålet har avskilts från utsändningsrampen. Om rymdföremålet sänds ut från en farkost, till exempel ett fartyg eller ett flygplan, påbörjas utsändningen

när föremålet har separerats från utsändningsfarkosten. Utsändningsfarkosten ska i sådana fall betraktas som en utsändningsramp. Det krävs också att avsikten är att rymdföremålet ska sändas ut till en höjd över 100 kilometer över havsytans nivå. Däremot krävs inte att utsändningen lyckas på så sätt att rymdföremålet når denna höjd för att det ska anses vara rymdverksamhet, utan även utsändningar som misslyckas bör omfattas av lagen. Misslyckade utsändningar är förknippade med en större risk för skador och det är därför väsentligt att även dessa omfattas av lagen, särskilt ansvarsbestämmelserna, jfr ansvarskonventionens reglering om strikt ansvar för skada som rymdföremål orsakat på jordens yta (artikel 2). I begreppet utsändning innefattas den manövrering av rymdföremålet som krävs för att föra upp rymdföremålet till rymden.

En annan gränsdragningsfråga är när utsändningen ska anses vara avslutad. Enligt vår mening upphör utsändningen när bärraketen levererat nyttolasten i en omloppsbanan. Om bärraketen och dess steg också ska ligga i omloppsbanan behövs – beroende på om raketerna är aktiv eller passiv – ett manövreringstillstånd eller ett tillstånd för annan verksamhet, men om bärraketen ska återföras till jorden behövs ett återföringstillstånd. Om utsändningen inte syftar till att något ska placeras i omloppsbanan, till exempel en utsändning av en sondraketer, anser vi att utsändningen upphör när raketerna och dess nyttolast har återvänt till jorden.

Verksamhet med sondraketer

En form av utsändning till rymden som bedrivs från svenskt territorium är i dag undantagen, nämligen verksamhet med sondraketer. Skälet för att sådan verksamhet faller utanför lagens tillämpningsområde är enligt förarbetena att sådan verksamhet internationellt sett inte har ansetts utgöra rymdverksamhet trots att sådana raketerna når ut i det som anses höra till rymden (prop. 1981/82:226, s. 9 och 14).

Enligt vår bedömning finns det stöd i internationell rymdrätt för att verksamhet med sondraketer utgör rymdverksamhet. Uppfattningen att rymdfördraget och ansvarskonventionen innefattar sondraketer som når höga höjder är utbredd och det har även framhållits i de samråd vi har genomfört (se till exempel promemorian *Den svenska rymdlagen – Fakta och analys av rymdlagstiftningen ur Rymd-*

styrelsens perspektiv, 29 juni 2017, dnr 207/17, s. 13). Vi delar denna bedömning. Eftersom verksamheten därmed kan omfattas av våra internationella åtaganden bör den också som utgångspunkt omfattas av den svenska rymdlagen.

Verksamhet med sondraketer utförs på höjder mellan 70 och 700 kilometer. Sondraketer inom så kallade studentprojekt sänds ut till höjder mellan 70 och 90 kilometer, en annan grupp av sondraketer sänds ut till höjder mellan 110 och 130 kilometer och en tredje grupp mellan 250 och 700 kilometer. En sondraketen sänds rakt upp och faller sedan rakt ner för att landa på ett i förväg definierat nedlagsområde. De sondraketer som når de högre höjderna passerar flera omloppsbanor med satelliter. En risk med verksamheten är att endast ett fåtal sondraketer har någon form av styrning varför förberedelserna är kritiska. Enligt vår uppfattning finns det därför behov av att verksamhet med sondraketer omfattas av legala krav avseende tillstånd, tillsyn och skadestånd, men även avseende skydd för miljö och nationell säkerhet.

Under våra samråd har dessutom flera aktörer ifrågasatt det nuvarande undantaget och påpekat att om utsändning av sondraketer exkluderas från rymdlagens tillämpningsområde faller en stor och viktig del av verksamheten vid Esrange utanför tillståndspliktig rymdverksamhet eftersom sondraketer för närvarande är den enda utsändningsverksamhet som sker från Esrange. Sverige kan därmed vara ansvarig enligt rymdtraktaten för verksamhet som exkluderas från den svenska rymdlagen. Så länge sondraketverksamhet endast sker i statlig regi i Sverige är inte ansvarsfrågan ett större praktiskt problem. Men att fortsatt exkludera sådan verksamhet från lagen skulle innebära att Sverige kan gå miste om näringsverksamhet eftersom det finns risk för att privata aktörer inte kommer att investera i sådan verksamhet om den inte är reglerad i lag.

Sammantaget anser vi därför att verksamhet med sondraketer ska omfattas av den nya rymdlagstiftningen.

Manövrering eller annan påverkan av rymdföremål

Den nya lagen bör också, i likhet den nuvarande lagen, omfatta manövrering eller annan påverkan av rymdföremål. I begreppet inbegrips alla åtgärder som hänför sig till att styra eller på annat sätt

påverka ett rymdföremål när det befinner sig i rymden. Sådan påverkan kan ske genom kommunikation på olika sätt från jorden eller från rymden. Vanligast i dag är radiokommunikation mellan markstation³ och satellit. Manövrering och annan påverkan kan också ske med optisk teknik vilket förmodligen blir vanligare mellan satelliter. Påverkan behöver inte vara resultatet av direkt kommunikation utan kan också vara resultatet av omborddatorernas algoritmer som leder till att satelliten kan agera självständigt.

Återföring av rymdföremål

Frågan om återförande av rymdföremål var inte aktuell vid tillkomsten av den nuvarande rymdlagen. Som den lagen är utformad skulle i och för sig troligen ett återförande av rymdföremål från rymden omfattas av begreppet rymdverksamhet, eftersom en sådan aktivitet innefattar den manövrering av rymdföremålet som krävs för att föra rymdföremålet till jorden. Numera har dock frågan om återförande av rymdföremål fått stor aktualitet, dels på grund av den tekniska utvecklingen som ökat möjligheterna, dels utifrån de miljöaspekter som numera gör sig gällande i rymdmiljön. Om det i framtiden genomförs aktiviteter för att återföra rymdföremål kommer sådan verksamhet att omfattas av Sveriges internationella förpliktelser i rymdfördraget. I en ny rymdlag bör det därför tydligt framgå att sådan verksamhet omfattas av den svenska lagstiftningen.

Återföringen av ett rymdföremål påbörjas när föremålet styrs bort från en omlopps bana i syfte att föras tillbaka till jorden. Föremålet kan också hämtas i en omlopps bana av ett annat rymdföremål i nämnda syfte. Återföringen avslutas när föremålet landar på jorden.

Begreppet rymdföremål

I den nuvarande svenska rymdlagen definieras inte vad som avses med ett rymdföremål. I förarbetena anges att som rymdföremål räknas utan tvekan föremål som ska placeras i bana runt jorden eller i banor runt andra himlakroppar (prop. 1981/82:226, s. 9 och 14). Som angetts i avsnitt 6.2.1 ska enligt ansvarskonventionen och registrerings-

³ I lagen om elektronisk kommunikation används begreppet jordstation. Vi bedömer begreppen som synonymmer och kommer att använda oss av begreppet markstation.

konventionen i uttrycket rymdföremål inkluderas föremålets beståndsdelar, bärraket och delar av den. I modellagen, som anger i kommentaren att definitionen av rymdföremål återspeglar gällande praxis och inkluderar definitionen i registreringskonventionen och ansvarskonventionen, inkluderas rymdföremålets beståndsdelar såväl som dess bärraket och delar av den.

Eftersom begreppet rymdföremål används i de internationella traktaten med vissa definitioner bör begreppet även definieras nationellt på ett tydligare sätt än i dag, då det endast finns vissa uttalanden i lagens förarbeten. En definition av begreppet i den nya lagen bidrar också till att avgränsa lagens och rymdverksamhetens omfattning, vilket syftar till en större tydlighet och förutsägbarhet. Detta är särskilt angeläget eftersom utgångspunkten är att rymdverksamhet ska vara tillståndspliktig.

Ett rymdföremål kan vara en satellit eller en annan typ av farkost som exempelvis rymdsond, landare eller en kombination av farkoster. Det kan också vara fråga om en så kallad ”dummy” som är en icke fungerande farkost vars huvudsakliga syfte är att utgöra en last för att kunna göra ett realistiskt test av en bärraket. Dessa föremål kallas nyttolast (se vidare i avsnitt 7.3.3 vad som avses med begreppet nyttolast).

I begreppet rymdföremål inbegrips även den bärraket eller sondraket som används eller har använts för att sända ut nyttolasten till rymden. Så länge som nyttolasten är integrerad med sondraketen eller bärraketen utgör det ett enda rymdföremål. När nyttolasten har skiljts från raketen för att exempelvis läggas i omlopps bana så är nyttolasten ett självständigt rymdföremål.

I enlighet med ansvarskonventionen och registreringskonventionen bör även delar av rymdföremålet omfattas av begreppet. Enskilda delar som har lossnat från nyttolasten, bärraketen eller sondraketen kan orsaka skador och det är därför av vikt att de omfattas av regleringen. Exempelvis kan delar från ett rymdföremål oavsiktligt lossna i samband med utsändning eller i samband med att nyttolasten separeras från bärraketen. Ett annat exempel är att delar av ett rymdföremål kan lossna till följd av en kollision med ett annat föremål i rymden. Den som har ansvar för rymdföremålet ansvarar även för enskilda lösa delar som kommer från föremålet.

Begreppet rymdföremål omfattar inte sådan kringutrustning som används vid utsändning av rymdföremål, dvs. utsändningsramper på marken eller motsvarande hjälpmedel för fartyg eller flygplan.

Att notera är att en leverantörs tillverkning av satelliter eller andra rymdföremål eller delar till sådana föremål inte är rymdverksamhet i lagens mening. På motsvarande sätt är inte mjukvara, program eller operativsystem, som behövs för att manövrera rymdföremål, rymdverksamhet.

För att omfattas av begreppet rymdföremål krävs, som utvecklas nedan, även att föremålet ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Aktivitet eller påverkan på himlakropp

Den nuvarande lagen omfattar även verksamhet som helt äger rum i yttre rymden, exempelvis verksamhet på en rymdstation eller på månen (se prop. 1981/82:226, s. 14). Det har framkommit av samråden att landning eller andra aktiviteter på himlakroppar är sådan verksamhet som vi kommer att se mer av framöver. Utvinning och provtagning av mineraler på himlakroppar är ett exempel på en aktivitet som kan bli intressant också för svenska aktörer. Den nya lagen bör därför – i likhet med den nuvarande – omfatta även sådana aktiviteter. Eftersom jorden också är en himlakropp bör det av lagtexten framgå att det är en annan himlakropp än jorden som avses.

Annan verksamhet i rymden

Det är svårt att förutse framtida verksamhet i rymden och vår strävan är att lagen ska vara hållbar över tid. Vi föreslår därför att lagen också ska vara tillämplig för andra verksamheter som utförs i rymden än utsändning, manövrering och återföring av rymdföremål samt aktiviteter på himlakroppar.

Även satelliter som ligger i omloppsbanan och som inte kan manövreras eller på annat sätt påverkas bör utgöra rymdverksamhet. Skäl för detta är att syftet med verksamheten bör kunna kontrolleras, men även att sådana satelliter kan överlåtas till en annan verksamhetsutövare, se avsnitt 7.4. Sådan verksamhet är inte en del av utsändningen, eftersom denna upphör när satelliten är levererad till om-

loppsbana, och inte heller en del av en återföring, eftersom dessa satelliter oftast lämnas i en omloppsbana för att brinna upp i atmosfären. Denna verksamhet bör därför falla in under punkten annan verksamhet i rymden än utsändning, manövrering och återföring av rymdföremål samt aktivitet på himlakropp.

6.5.2 Undantaget för mottagande av signaler

Den nuvarande rymdlagen anger uttryckligen att det inte är rymdverksamhet i lagens mening att enbart ta emot signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden. Undantaget hänför sig till verksamhet på jorden som utnyttjar infrastrukturen i rymden. Det kan vara fråga om signaler från navigationssatelliter som utnyttjas av mobiltelefoner, men även professionell utrustning för navigering, positionsbestämning och tidsstämpling. Hit räknas också signaler för kommunikation för TV, radio och internet. Ett annat exempel är mottagandet av jordobservationsdata som används i olika tillämpningar på jorden. Undantaget omfattar också radioteleskop som lyssnar efter signaler från rymden och andra antenner som tar emot signaler från rymden i forskningssyfte.

Vid en jämförelse med de andra nordiska länderna kan vi konstatera att frågan inte särskilt regleras i deras respektive rymdlagstiftning och inte heller i modellagen. Vår uppfattning är att mottagande av signaler inte omfattas av den ovan föreslagna definitionen av rymdverksamhet eftersom det inte är en verksamhet som utförs i rymden utan på jorden. Det finns därmed inte behov av ett särskilt undantag för mottagande av signaler eller information i annan form från föremål i rymden.

Det bör emellertid i sammanhanget framhållas att dessa överväganden inte gäller utsändning av signaler för kommunikation med ett rymdföremål för att påverka dess position och funktion. Utsändning av signaler till ett rymdföremål faller inom lagens tillämpningsområde eftersom det utgör manövrering eller annan påverkan av ett rymdföremål i rymden och därmed är att beteckna som rymdverksamhet.

Säkerhetspolisen har uppmärksammat utredningen på att vissa typer av mottagande av signaler från rymden är problematiska utifrån aspekten Sveriges säkerhet och att det därför är angeläget att överväga om även denna verksamhet ska omfattas av någon form av

tillståndsplikt. Det saknas emellertid förutsättningar för att låta mottagande av signaler från rymden omfattas av definitionen av rymdverksamhet. Frågan om hur sådan verksamhet kan omfattas av tillståndsplikt får i stället ses över i särskild ordning.

6.5.3 Behov av gränsdragning mot annan verksamhet

Behov av tydlig gränsdragning

Rymdverksamhet som den definieras i avsnitt 6.5.1 innefattar aktiviteter som har tydliga gränssnitt gentemot annan verksamhet. En utsändning av rymdföremål till rymden sker genom luftrummet, vilket även gäller för återföring av rymdföremål till jorden. Såväl utsändning som manövrering av rymdföremål kräver radiofrekvenser och dessa ska hanteras enligt såväl ett nationellt som ett internationellt regelverk, se avsnitt 7.3.6.

Osäkerheten om vilken verksamhet som är att anse som rymdverksamhet enligt nu gällande lagstiftning framgår redan av förarbetena till rymdlagen (prop. 1981/82:226, s. 12). Gränsdragningen har emellertid hittills inte vållat några större praktiska problem. När det gäller gränsdragningen mot luftfarten beror det delvis på att det för närvarande endast förekommer begränsad verksamhet i den övre delen av luftrummet upp mot sådana höjder att en gränsdragningsproblematik kan komma i fråga. Vår bedömning är emellertid att sådan verksamhet, till exempel suborbitala flygningar samt tester av raketsteg och motorer i suborbitala banor, framöver kommer att öka i omfattning. Området är föremål för en omfattande teknisk utveckling och det finns kommersiella intressen för flygningar på hög höjd. Det pågår testflygningar för att på kort sikt flyga turister till åtminstone 80–110 kilometers höjd, ofta benämnt rymdturism, se avsnitt 6.3.3. Horisontella utsändningar kommer sannolikt att utgöra en betydande del av denna verksamhet och verksamheten är till stor del förlagd till befintliga flygplatser, civila såväl som militära. Det kan inte uteslutas att den här verksamheten utvecklas till att också omfatta suborbitala flygningar mellan två avlägsna platser för att transportera gods eller passagerare. Vertikala utsändningar inom området rymdturism har flera likheter med befintlig rymdverksamhet. Verksamhet med horisontella utsändningar är däremot i praktiken att jämföra med dagens trafikflyg, även om den sker på allt högre höjd, och detta

bör enligt vår mening regleras av luftfartsregler. Därmed ökar behovet av en tydlig gränsdragning mellan regelverken för luftfart och rymdverksamhet. Vid våra samråd med Luftfartsverket och Transportstyrelsen har detta också lyfts fram som en önskvärd åtgärd.

Härtill kommer att vi föreslår att verksamhet och aktörer som i dag inte omfattas av rymdlagstiftningen ska omfattas av tillståndsprövning (se avsnitt 6.5.1 och 7.3.1) samt regeringens inriktningsbeslut om en utökad verksamhet från Estringe. Att sondraketverksamhet föreslås omfattas av den nya lagstiftningen innebär också ett krav på tydlig gränsdragning, eftersom sådana raketer sänds ut på varierande höjd, alltifrån 70 till 700 kilometer. Sammantaget är vår bedömning också att antalet tillståndspliktiga ärenden kommer att öka framöver, se vidare avsnitt 7.3.4. Följden av en sådan utveckling blir att det kommer att ställas högre krav på förutsägbarhet och tydlighet och frågan om rymdlagens tillämpningsområde blir än mer kritisk.

Utan en klar gräns för lagstiftningens tillämpningsområde är det svårt, både för verksamhetsutövaren och tillståndsgivaren, att veta för vilken verksamhet som lagen ställer krav på tillstånd och kontroll. En klar och tydlig nationell avgränsning av vad som utgör rymdverksamhet enligt lagen är dessutom väsentlig för att verksamhetsutövaren ska ha klart för sig vilken verksamhet som omfattas av tillståndsplikt, inte minst eftersom lagen innehåller ett straffansvar för att bedriva rymdverksamhet utan tillstånd och detta även vid oaktsamhet. Om det finns uppenbara avvägningsfrågor vid bedömningen av om viss verksamhet är tillståndspliktig, och avsaknaden av tillstånd är straffbart, riskerar detta att strida mot den straffrättsliga legalitetsprincipen samt rättssäkerhetsöverväganden i övrigt. Det är också väsentligt för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarsvarpolitiska intressen att Sverige utövar kontroll över den verksamhet som bedrivs under Sverige ansvar. Det finns alltså enligt vår mening ett stort behov av att tydliggöra den nya lagens tillämpningsområde.

Frågan om var rymden börjar är internationellt omdiskuterad och inte bara av teoretisk betydelse. En stat har full jurisdiktion i luft- rummet över sitt territorium och kan därmed neka luftfart från annan stat i detta område, medan så inte är fallet i rymden över en stats territorium (jfr artikel 1 i rymdfördraget).

Gränsen mellan luftrummet och rymden är inte definierad i internationell rätt och frågan har diskuterats i FN:s rymdkommitté COPUOS under cirka fyrtio år. Försöken att nå enighet i frågan har emellertid misslyckats. Med undantag för ett par länder, Danmark och Kazakstan, saknas även nationella definitioner av rymden.

I den allmänna debatten hörs röster för att gränsen mellan luftrummet och rymden bör gå vid den så kallade Karmanlinjen. Över Karmanlinjen är luften för tunn för att ge lyftkraft åt ett konventionellt flygplan och därmed blir det orbitala flygningar. Detta har ansetts ske vid cirka 100 kilometer ovanför havsytan, men eftersom atmosfären tunnas ut alltmer desto högre över jordytan man befinner sig finns det inte någon tydlig övre gräns för atmosfären.⁴

Det finns således olika uppfattningar på vetenskaplig grund om var rymden börjar och frågan har också en politisk laddning. Som nyss nämnts finns det ingen internationell samstämmighet och historiskt har det funnits olika uppfattningar mellan öst och väst om behovet av en definition (jfr prop. 1981/82:226, s. 9 f.). Även om en nationell definition skulle kunna skapa viss klarhet avseende lagens tillämpningsområde riskerar den samtidigt att föregripa en folkrättslig definition eller i vart fall definiera Sveriges position folkrättsligt på ett sätt som inte är önskvärt. En definition av rymden i svensk lagstiftning kan också få betydelse i fråga om den internationella synen på var gränsen för svenskt territorium går, vilket i sin tur kan få betydelse för Sveriges relationer med andra länder såväl försvarspolitiskt som utrikespolitiskt.

Härtill kommer att det inte är okomplicerat om Sverige, som bedriver rymdverksamhet från Esrange, uttrycker en ensidig uppfattning om var rymden börjar som skiljer sig från inställningen i grannländerna i det absoluta närområdet, dvs. Norge och Finland.

Sammantaget är det därför inte lämpligt att i en svensk rymdlagstiftning införa en nationell definition av rymden.

⁴ *Atmosfärens olika lager*, Kunskapsbanken SMHI, <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/-meteorologi/atmosfarens-olika-lager>, läst den 22 oktober 2021.

Tillämpningsområdet bör avgränsas genom definitionen av rymdföremål

Frågan är då om tillämpningsområdet för lagen kan avgränsas på annat lämpligt sätt. Vi har därför undersökt hur frågan om gränsdragningen mellan luftfart och rymdverksamhet har hanterats i andra länders lagstiftningar.

Vare sig den finska eller nederländska rymdlagen, modellagen eller det norska lagförslaget tydliggör vad som avses med rymdverksamhet i detta avseende. Det norska betänkandet behandlar frågan om det bör införas en definition av rymden och om denna bör uttryckas som en fast gräns, men den norska utredningen kommer fram till att det inte finns något större behov av en sådan definition eftersom det knappt förekommer någon verksamhet på höjder mellan 80 och 110 kilometer. I stället föreslår utredningen att i den mån verksamhet bedrivs i detta område får det göras en skönmässig bedömning av om lagen är tillämplig med ledning av förarbetsuttalanden (*Rett i bane*, s. 47). I den finska propositionen kommenteras frågan endast med ett konstaterande att det internationellt debatteras om flygningar till gränsen för rymden (suborbitala flygningar) är rymdverksamhet, men att internationellt samförstånd i frågan ännu inte har nåtts (RP 157/2017 rd, s. 38).

I Storbritannien omfattar rymdlagen även höghöjdsverksamhet och myndigheten för luftfart (the Civil Aviation Agency) är utsedd att vara tillståndsgivande myndighet (the regulator) för i praktiken all rymdfart. Kompetenser för rymdverksamhet flyttas från rymdmyndigheten (UK Space Agency) i syfte att etablera endast en myndighet som bedömer om en ansökan som rör utsändning till gränsområdet utgör luftfart eller rymdverksamhet. Även Nya Zeelands rymdlag omfattar höghöjdsverksamhet. Enligt uppgift har man inte heller i Frankrike fastställt var gränsen mellan luftfart och rymden går och bedömningar görs i varje enskilt fall. På motsvarande sätt finns det inte heller i Italien en fastlagd gräns och den italienska luftfartsmyndigheten utfärdar tillstånd för bedrivande av utsändningsanläggning och för de utsändningar av föremål som sker från denna.

Den belgiska rymdlagen har i linje med registreringskonventionens tillämpningsområde avgränsat lagens tillämpningsområde till att avse rymdföremål som sänds ut till en omloppsbanan runt jorden eller bortanför denna. En fördel med en sådan avgränsning skulle vara att

den nya lagens tillämpningsområde skulle vara i samklang med registreringskonventionens tillämpningsområde, se kapitel 8.

I dag ligger de låga omloppsbanorna på cirka 400 kilometers höjd. Den internationella rymdstationen (ISS) befinner sig på denna höjd. Det finns endast ett mindre antal satelliter i lägre omloppsbana än 400 kilometer, och under höjden 300 kilometer är luftmotståndet i atmosfären så stort att satelliterna inte kan hålla sig i en omloppsbana utan nästintill kontinuerlig framdrivning. De flesta satelliterna i låg bana (LEO) ligger i intervallet 550–1100 kilometer. Framöver kan emellertid teknikutvecklingen leda till att fler satelliter ligger i lägre banor. Höjden 155 kilometer anges emellertid ofta som den lägsta möjliga höjden för en omloppsbana. Under denna höjd är luftmotståndet så påtagligt att det är svårt att kompensera för det och utan framdrivning kommer föremålen att bromsas upp och brinna upp i atmosfären på några få varv, dvs. inom få timmar.

Som vi tidigare nämnt finns det en allmän debatt om att verksamhet som utförs på höjder i vart fall runt 100 kilometer över havet – vid Karmanlinjen – sker i rymden. Fédération Aéronautique Internationale (FAI)⁵ anger 100 kilometer över havsytan som en arbetsdefinition för att skilja mellan rymd- och luftfart. USA:s flygvapen och Nasa definierar i stället gränsen vid 80 kilometer (50 miles), vilket är i linje med senare tids forskning om Karmanlinjen (se till exempel Paul Voosen, *Outer space may have just gotten a bit closer*, 24 juli 2018).

Ett problem med en avgränsning av rymdföremål till sådana föremål som sänds ut till omloppsbana runt jorden eller bortanför denna, är således att verksamhet som tydligt och klart sker i rymden inte skulle komma att omfattas av den svenska lagstiftningen samtidigt som verksamheten skulle falla inom tillämpningsområdet för flera rymdtraktat. Som nämnts tidigare måste utgångspunkten för den svenska lagstiftningen vara att den ska omfatta sådant som Sverige är internationellt ansvarigt för som utsändande stat. En avgränsning i enlighet med registreringskonventionen är inte heller tillräckligt tydlig med hänsyn tagen till den teknikutveckling som beskrivits ovan för att vara beständig över tid. Eftersom gränsdragningen syftar till att tydliggöra omfattningen av tillståndsplikt och tillsynsansvar

⁵ FAI är en internationell organisation vars främsta syfte är att främja aeronautisk och astronautisk verksamhet. Organisationen bildades 1905 i Paris av representanter för flygorganisationen från Belgien, Frankrike, Italien, Tyskland, Spanien, Storbritannien, Schweiz och USA. I dag uppgår medlemsantalet till 100 nationella flygsportorganisationer, fördelade över hela världen. Organisationen högkvarter finns i Schweiz.

samt då det finns straffbestämmelser kopplade till ansvaret är detta också ett problem. Vi anser därför att det inte är lämpligt att avgränsa den nya rymdlagens tillämpningsområde i enlighet med registreringskonventionen.

I Österrike har lagstiftaren valt att i luftfartsregleringen fastställa att gränsen för luftrummet är ”den höjd där luftfartyg inte längre kan röra sig på grund av aerodynamisk lyftkraft, utan bara på grund av Keplers kraft”. Härigenom fastställs en indirekt gräns för rymden (3 § 5 Luftverkehrsregeln 2014 – LVR 2014, BGBl. II Nr. 297/2014).

Australien har valt en annan lösning där den australiensiska rymdlagen föreskriver att med *utsändning av rymdföremål* avses att sända ut föremål till ett område bortom 100 kilometer ovanför den genomsnittliga havsytans nivå och med *återföring av rymdföremål* avses att återföra föremål till jorden från ett område bortom 100 kilometer ovanför den genomsnittliga havsytans nivå (Space Activities Act 1998, part 2.8). Med denna lösning uppnås ett tydligt avgränsat tillämpningsområde utan att rymden som sådan definieras.

Den australiensiska lösningen har den fördelen att samtidigt som lagens tillämpningsområde anges klart och tydligt, så undviks en definition av rymden, vilket – som har utvecklats ovan – inte är en lämplig lösning. Vilken verksamhet som är tillståndspliktig och föremål för statlig kontroll blir klart och förutsägbart och legalitetsprincipen och olika aktörers krav på tydliga och förutsägbara regler kan därmed säkerställas. Gränsen mot luftfartens regelverk blir också tydligt, eftersom det är höjden som ett föremål når, eller avser att nå, som avgör klassificeringen.

Vår uppfattning är därför att definitionen av *rymdföremål* bör ange att det är fråga om ett föremål som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en viss höjd. Härigenom åstadkoms att begreppen utsändning av rymdföremål, manövrering eller annan påverkan av rymdföremål samt återföring av rymdföremål får en klar och tydlig innebörd vad gäller vilken höjd verksamheten ska bedrivas på för att omfattas av rymdlagen. En sådan avgränsning är också väsentlig i förhållande till den befintliga verksamheten på Espace, eftersom det annars skulle vara oklart vilka utsändningar som omfattas av tillståndsplikt och vilka som inte gör det. Hur begreppet rymdföremål vidare ska definieras behandlas i avsnitt 6.5.1.

En farhåga som har lyfts under utredningens arbete är att Sverige, genom att knyta avgränsningen av lagens tillämpningsområde till föremål som sänds ut eller avses att sändas ut på viss höjd, indirekt skulle ge uttryck för en uppfattning om en definition av rymden vilket skulle kunna få oönskade konsekvenser. Det finns därför skäl att framhålla att bestämmelsen inte ska ges den innebörden eller tolkningen. Avgränsningen av rymdföremål till föremål som sänds ut till viss höjd bygger på nationella, lagtekniska skäl, som blir särskilt angelägna eftersom Sverige redan i dag bedriver utsändning av sondraketer till höjder runt Karmanlinjen. Behovet framträder särskilt tydligt när det gäller tillstånd till utsändningar, men även när det gäller tillstånd till manövrering och återsändning. Däremot är inte behovet av gränsdragning lika tydligt gällande för andra tillståndspliktiga aktiviteter, dvs. aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden samt annan verksamhet i rymden. I dessa avseenden finns inte heller någon koppling till definitionen av rymdföremål, vilket också innebär att det saknas en koppling till en viss definierad höjd. Av skäl som utvecklats ovan har vi inte ansett det lämpligt att Sverige nationellt definierar var rymden börjar.

När det gäller frågan om vilken höjd som bör väljas i definitionen kan det inledningsvis vara värt att nämna att det finns pågående arbeten inom EASA angående frågan om en reglering av luftrummet från det nuvarande reglerade området och upp till Karmanlinjen, se avsnitt 6.3.3. Som tidigare nämnts anses Karmanlinjen gå vid ungefär 70 till 100 kilometer över havsytan. I modellagen anges höjden 100 kilometer ovanför havsnivån som verksamhet i rymden och det synes också finnas en relativt stor internationell samstämmighet inom forskarsamhället om den gränsdragningen. Det framstår därför som lämpligt att definiera ett rymdföremål som ett föremål som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Med begreppet rymdföremål avses således inte bara föremål som har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå utan även sådana föremål som är på väg till detta område. Ett exempel är om utsändningen misslyckas och rymdföremålet inte når höjden 100 kilometer utan orsakar skada i luftrummet eller på jorden. Det är då av vikt att rymdföremålet omfattas av lagen. Som vi redogjort för i avsnitt 6.5.1 är vår bedömning att utsändningen påbörjas när rymdföremålet har avskilts från utsändningsrampen.

Den föreslagna definitionen innebär att delar av den sondraket-verksamhet som nu bedrivs vid Esrange kommer att falla inom definitionen av rymdföremål och delar kommer att falla utanför. Som utvecklats ovan motiveras gränsdragningen av kravet på legalitet och förutsägbarhet vid tillståndprocessen. Eftersom de internationella traktaten inte innehåller motsvarande gränsdragning utan omfattar verksamhet i rymden kan det inte uteslutas att en utsändning som faller utanför den svenska tillståndsplikten aktualiserar Sveriges skadeståndsansvar enligt internationella överenskommelser. Detta gäller emellertid även för sådan verksamhet som vi föreslår ska kunna undantas från tillståndsplikten, se avsnitt 7.3.1.

6.5.4 Rymdverksamhet

Genom de ovan föreslagna definitionerna av rymdverksamhet och rymdföremål framgår på ett tydligt sätt vilken verksamhet som kommer att omfattas av den nya lagen. Bland annat kommer utsändning av rymdföremål till höjder över 100 kilometer över havsytans nivå att omfattas av lagen. Exempel på sådan verksamhet är utsändning av satelliter för att lägga dem i omloppsbanan runt jorden eller andra himlakroppar samt vertikala utsändningar av satelliter och sondraketer som når höjder över 100 kilometer över havsytan. Andra exempel på verksamhet som kommer att omfattas av lagen är suborbital verksamhet under förutsättning att den sker på höjder som överstiger 100 kilometer över havsytan, till exempel tester av raketsteg och motorer samt suborbitala flygningar. Lagen omfattar också manövrering och påverkan av rymdföremål som befinner sig i rymden, återföring av rymdföremål från höjder över 100 kilometer över havsytan samt aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden. Slutligen omfattas även annan verksamhet som utförs i rymden.

Verksamhet som inte utgör rymdverksamhet och därmed inte kommer att omfattas av lagen är utsändning, manövrering eller återföring av rymdföremål som sker på lägre höjd än 100 kilometer över havsytan. Det handlar exempelvis om verksamhet med ballonger samt vertikala tester med utsändning av raketmotorer och raketsteg på låga höjder om ett par kilometer, men även verksamhet med så kallade studentraketer, sondraketer och suborbitala flygningar om de sker på lägre höjd än 100 kilometer över havsytan. Denna verk-

samhet sker i det reglerade luftrummet och omfattas därmed av lagstiftningen på det området, se avsnitt 6.3.2.

I artikel 6 i rymdfördraget föreskrivs att de fördragsslutande staterna bär internationellt ansvar för såväl statlig som icke-statlig verksamhet i yttre rymden. Lagen bör därför enligt vår mening gälla för verksamhet som utförs såväl av statliga som privata aktörer. Däremot återkommer vi till frågan om alla statliga aktörer bör omfattas av lagens samtliga bestämmelser, särskilt vad avser tillstånd och tillsyn, se vidare i avsnitt 7.3.1 och 9.3.4.

6.6 Territorium och farkoster som omfattas av lagen

Vårt förslag: Lagen ska gälla för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium samt från farkost som är registrerad i Sverige men befinner sig utanför svenskt territorium.

Skälen för förslaget: Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.2.1 för artikel 7 i rymdfördraget ska en fördragsslutande stat från vars område eller anordningar utskjutning av föremål äger rum, vara internationellt ansvarig för den skada som föremålet orsakar annan fördragsslutande stat på jorden, i luftrummet eller i yttre rymden. Av detta följer framför allt att Sverige enligt rymdfördraget är ansvarig för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium. En fördragsslutande stat ansvarar även för utskjutning av föremål från sina ”anordningar”, vilket vi tolkar som fartyg, flygplan och andra luftfartyg.

Utsändning av rymdföremål sker redan i dag från fartyg och flygplan från olika länder. Eftersom utsändningssystem för rymdföremål från olika farkoster är ett område som är föremål för utveckling, är det av vikt att den nya lagen omfattar även rymdverksamhet som utförs på svenska farkoster, oberoende av om de befinner sig inom eller utom svenskt territorium. Det innebär att utförs det rymdverksamhet från farkoster som är registrerade i Sverige omfattas de av lagens tillämpningsområde om de befinner sig inom en annan stats territorium eller på internationellt vatten eller i internationellt luftrum.

Den nya lagen bör således gälla för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium samt från farkost som är registrerad i Sverige men befinner sig utanför svenskt territorium.

6.7 Rättssubjekt som omfattas av lagen

Vårt förslag: Lagen ska gälla för rymdverksamhet som bedrivs utanför svenskt territorium av svensk medborgare eller juridisk person med säte i Sverige.

Skälen för förslaget: I artikel 6 och 7 i rymdfördraget anges inte något explicit om den fördragsslutande statens ansvar för sina subjekt, det vill säga fysiska och juridiska personer som är knutna till staten genom medborgarskap eller registrering, se avsnitt 4.2. I artikel 6 i rymdfördraget anges i den engelska versionen att "States Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space [...]". Frågan hur uttrycket "national activities" ska tolkas har emellertid gett upphov till olika uppfattningar internationellt, men den utbredda uppfattningen är att uttrycket ska tolkas i betydelsen att det är den verksamhet som staten har jurisdiktion över. I så fall är staten ansvarig för både verksamhet som utförs inom dess eget territorium och verksamhet som utförs av dess egna medborgare och juridiska personer (jfr bland annat *Rett i bane*, s. 55 med där gjorda hänvisningar).

Förarbetena till rymdlagen behandlar frågan om Sveriges skyldighet enligt rymdfördraget för svenska subjekt. Enligt förarbetena torde en konventionsstat vara ansvarig inte bara för rymdverksamhet från eget territorium utan också för sådan rymdverksamhet som dess subjekt bedriver på annan plats. Det skulle nämligen inte stå i god överensstämmelse med rymdfördragets anda och syfte, om de fördragsslutande staterna begränsade sitt ansvar enbart till verksamhet från det egna territoriet. Förarbetena påpekar vidare att med en sådan avgränsning skulle tillstånd inte krävas för verksamhet som personer eller företag från en fördragsslutande stat utövade i rymden, till exempel på en rymdplattform, samt skulle fysiska och juridiska personer i en fördragsslutande stat kunna kringgå tillståndsvånget genom att förlägga verksamheten utanför en konventionsstats område (prop. 1981/82:226, s. 7 f.).

Av den jämförelse vi har gjort av våra grannländers rymdlagar i avsnitt 6.2.3 framgår att tillämpningsområdet i allmänhet angetts som rymdverksamhet som bedrivs från statens territorium eller på en farkost registrerad i staten, eller av en medborgare i staten eller en juridisk person som är registrerad i staten. Modellagen utgår också

från dessa två principer baserade på territorialitet och nationalitet (artikel 1), jfr även FN:s generalförsamlings resolution om rekommendationer för utarbetandet av nationell lagstiftning (68/74), punkten 2.

Det är vår bedömning att traktaten innebär att en fördragsslutande stat är ansvarig för sådan rymdverksamhet som dess subjekt bedriver utomlands. Denna tolkning överensstämmer med den finska lagens förarbeten där det anges att Finland kan betraktas som ansvarig stat med stöd av FN:s rymdöverenskommelser om en finsk aktör ansvarar för rymdverksamheten och skaffar utsändning eller opererande utomlands (RP 157/2017 rd, s. 36).

En del stater begränsar dock tillämpningen av sina nationella rymdlagar när det gäller medborgarskap, se avsnitt 6.2.3. I Belgien tillämpas lagen på belgiska fysiska och juridiska personer som utför rymdverksamhet utanför Belgien endast om det föreskrivs i en internationell överenskommelse. I Nederländerna krävs beslut i rådet om lagen ska vara tillämplig på rymdverksamhet som utförs av en nederländsk fysisk eller juridisk person.

Utgångspunkten för den svenska lagen bör enligt vår mening vara att tillämpningsområdet ska omfatta samtliga situationer när svenska fysiska och juridiska personer utför rymdverksamhet utomlands, så att en heltäckande statlig kontroll av verksamheten säkerställs och Sverige kan uppfylla sina internationella förpliktelser. Den nuvarande svenska rymdlagen omfattar svenska fysiska och juridiska personer som bedriver rymdverksamhet utanför svenskt territorium. Det innebär att svenska medborgare och juridiska personer med säte i Sverige omfattas av lagens tillämpningsområde om de bedriver rymdverksamhet utomlands. Lagen har alltså extraterritoriell tillämplighet på så sätt att den fastslår skyldigheter för svenska subjekt utanför Sverige. I dessa fall kan svenska verksamhetsutövare vara skyldiga att iaktta flera staters lagstiftning när de bedriver rymdverksamhet utomlands. I dag sker detta när en svensk satellitägare anskaffar utsändning utomlands eller manövrerar satelliten med hjälp av en utländsk operatör. Det finns i dag ett tiotal registrerade svenska tillstånd för bedrivande av rymdverksamhet, vilket rör satelliter som har sänts ut från utlandet.

En svensk medborgare som är anställd hos en utländsk organisation som bedriver rymdverksamhet omfattas emellertid inte av lagens tillämpningsområde när han eller hon under sin anställning deltar i

organisationens rymdverksamhet. Det följer av att organisationen som är verksamhetsutövare inte är svensk.

Sammanfattningsvis föreslår vi att den nya lagen bör gälla för rymdverksamhet som bedrivs av svenska medborgare och juridiska personer med säte i Sverige, om verksamheten bedrivs utomlands.

7 Tillstånd för rymdverksamhet

7.1 Inledning

I kapitel 6 behandlades den nya lagens tillämpningsområde utifrån frågorna om vilken verksamhet (vad), vilka territorier (var) och vilka rättssubjekt (vem) lagen ska gälla för. I detta kapitel kommer vi att behandla frågor om tillstånd för att bedriva rymdverksamhet. I detta ligger även frågor om överlåtelse av rymdverksamhet.

Inledningsvis redogör vi för regleringen på området i internationell rymdrätt, i vår nuvarande nationella rätt, i vissa länder som lämpar sig för jämförelse och i modellagen, se avsnitt 7.2. I avsnitt 7.3 behandlas vilken verksamhet som ska omfattas av tillståndsplikt, om tillståndsförfarandet ska vara differentierat, de olika tillståndstyperna, vem som ska pröva frågor om tillstånd och vilka myndigheter som ska vara delaktiga i handläggningen av tillståndsärenden. I avsnittet finns också överväganden angående vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas, vad en tillståndsansökan ska innehålla för uppgifter och om tillståndsbeslut kan förenas med villkor. Därefter behandlas i avsnitt 7.4 tillstånd för överlåtelse av rymdverksamhet. Slutligen berörs i avsnitt 7.5 vad som gäller i fråga om tillståndsplikt vid svenskt deltagande i internationella samarbetsprojekt beträffande rymdverksamhet.

7.2 Regleringen på området

7.2.1 Internationell rymdrätt

Tillstånd

Enligt artikel 6 i rymdfördraget ansvarar en fördragsslutande stat internationellt för sin rymdverksamhet, såväl statlig som icke-statlig, och för icke-statlig verksamhet krävs tillstånd från staten. Vare sig rymdfördraget eller de övriga traktaten reglerar emellertid specifikt vilka krav som ska ställas på en verksamhetsutövare för att tillstånd ska beviljas.

Överlåtelse av rymdverksamhet

Överlåtelse av rymdverksamhet eller rymdföremål regleras inte i de internationella rymdtraktaten.

7.2.2 Nuvarande nationell rätt

Tillstånd

I 2 § rymdlagen anges att utan tillstånd får rymdverksamhet inte bedrivas från svenskt territorium av någon annan än svenska staten och att en svensk fysisk eller juridisk person inte heller får bedriva rymdverksamhet någon annanstans utan tillstånd. Av 3 § första stycket rymdlagen framgår att tillstånd till rymdverksamhet meddelas av regeringen. Enligt 1 § rymdförordningen ska en ansökan om tillstånd vara skriftlig och ges in till Rymdstyrelsen, som ska höra Post- och telestyrelsen eller andra statliga verk eller myndigheter som berörs av ansökningen. Rymdstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Ett tillstånd får enligt 3 § andra stycket rymdlagen begränsas på det sätt som med hänsyn till omständigheterna är lämpligt och det får också förenas med de villkor som är påkallade med hänsyn till kontrollen av verksamheten eller av andra skäl.

Överlåtelse av rymdverksamhet

Överlåtelse av rymdverksamhet eller rymdföremål regleras inte i den nuvarande rymdlagen.

7.2.3 Utblick

Finland

Tillstånd

Enligt 5 § första stycket i den finska lagen får rymdverksamhet bedrivas endast om arbets- och näringsministeriet på förhand har beviljat tillstånd till verksamheten. Tillstånd kan enligt bestämmelsen beviljas tills vidare eller för viss tid. Ett tillstånd får förenas med sådana villkor som behövs med tanke på säkert bedrivande och övervakning av rymdverksamheten.

Villkoren för att få tillstånd för rymdverksamhet regleras i 5 § andra stycket i lagen. För att tillstånd ska beviljas förutsätts att

1. verksamhetsutövaren är tillförlitlig och har behövlig teknisk sakkunskap och ekonomiska förutsättningar för att bedriva rymdverksamhet,
2. verksamhetsutövaren har lämnat ministeriet en bedömning av riskerna med rymdverksamheten och enligt bedömningen inte medför verksamheten någon särskild fara för människor eller egendom eller allmän säkerhet,
3. verksamhetsutövaren strävar efter att förhindra uppkomsten av rymdskrot och skadliga konsekvenser för miljön på jordens yta, i atmosfären och i rymden,
4. verksamhetsutövaren har en plan för avslutande av rymdverksamheten och åtgärder i anslutning därtill,
5. rymdverksamheten inte strider mot nationella säkerhetsintressen, Finlands internationella förpliktelser eller Finlands utrikespolitiska intressen,
6. verksamhetsutövaren uppfyller kraven på försäkring,
7. verksamhetsutövaren iakttar Internationella teleunionens gällande regler,

8. verksamhetsutövaren visar att de gällande bestämmelserna om exportkontroll iakttas.

Enligt 1 § i den finska förordningen om rymdverksamhet ska verksamhetsutövaren lämna in en skriftlig tillståndsansökan till arbets- och näringsministeriet senast sex månader före den planerade uppsändningen av ett rymdföremål, eller tre månader före anskaffningen av ett rymdföremål i en omloppsbana.

Av 2 § första stycket i den finska förordningen framgår vilka ytterligare uppgifter som verksamhetsutövaren ska lämna i sin tillståndsansökan för bedömningen av om förutsättningar för beviljande av tillstånd finns. Exempel på sådana uppgifter är tekniska detaljer om rymdverksamheten, en beskrivning av den eftersträvade verksamheten, rymdföremålets uppskattade operativa livslängd och en utredning om sådana ägare av verksamhetsutövaren som har minst 10 procents ägarandel eller rösträtt.

Enligt 2 § andra stycket förordningen ska verksamhetsutövaren i sin tillståndsansökan bedöma den risk för person- och sakskador som rymdverksamheten kan orsaka på jordens yta, i luften och i rymden samt risken för fara för den allmänna säkerheten. I riskbedömningen ska beskrivas de tester och andra åtgärder som genomförts på rymdföremålet för att säkerställa dess säkerhet och hållbarhet.

Enligt 3 § i lagen tillämpas inte bestämmelserna om tillståndsplikt på rymdverksamhet som bedrivs av Försvarmakten. I förarbetena till den finska lagen påpekas att även om det inte är ett krav enligt rymdfördraget att statliga aktörer har tillstånd för att bedriva rymdverksamhet så föreslås att statliga verksamhetsutövare ska söka tillstånd, vilket motsvarar lagstiftningen i Danmark och Österrike. Ordningen säkerställer genomskådlighet och informationsutbyte inom den finska rymdverksamheten samt att tillsynsmyndighetens kunnande och enhetliga praxis utvecklas (RP 157/2017 rd, s. 39).

Överlåtelse av rymdverksamhet

Överlåtelse av rymdföremål och rymdverksamhet regleras i 11 §. Enligt första stycket får det faktiska bestämmande inflytandet över ett rymdföremål och rymdverksamhet överföras på en annan verksamhetsutövare eller ägare endast om arbets- och näringsministeriet

har godkänt överlåtelsen på förhand och de förutsättningar för tillstånd som anges i lagen är uppfyllda. Beslutet om godkännande får förenas med behövliga villkor för säkert bedrivande och övervakning av rymdverksamheten. Av andra stycket framgår att om det faktiska bestämmande inflytandet överförs till en verksamhetsutövare eller ägare som har säte i en annan stat, får ministeriet kräva att staten i fråga på förhand ingår ett avtal med Finland om ansvar för skador som orsakas av rymdföremålet.

Enligt 3 § tillämpas inte bestämmelserna om överlåtelse på rymdverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten.

Danmark

Tillstånd

Enligt 5 § i den danska lagen får rymdverksamhet endast utföras efter förhandstillstånd från utbildnings- och forskningsministern. Tillståndet bedöms mot bakgrund av följande dokumentation som ska lämnas av operatören enligt 6 § första stycket.

1. Ägarförhållandena för rymdföremålet.
2. Att operatören har nödvändiga kvalifikationer, bland annat tekniska kunskaper och finansiell förmåga i förhållande till den sökta rymdverksamheten.
3. Att den sökta rymdverksamheten utförs på ett säkerhetsmässigt betryggande sätt och lever upp till relevanta standarder och riktlinjer.
4. Att operatören vidtagit lämpliga åtgärder i förhållande till hantering av rymdskrot.
5. Att den sökta rymdaktiviteten utförs på ett miljömässigt betryggande sätt.
6. Att den sökta rymdverksamheten inte strider mot nationella säkerhetsintressen, Danmarks internationella förpliktelser eller utrikespolitiska intressen.
7. Att operatören följer krav om försäkring eller annan säkerhet.

8. Att operatören följer gällande regler enligt internationella teleunionen angående frekvensallokeringar och banpositioner.

Operatören ska också enligt 6 § andra stycket avlämna en förklaring om att gällande regler om exportkontroll har följts.

Utbildnings- och forskningsministern kan emellertid enligt 18 § medge dispens för statliga aktörer beträffande tillståndskravet. I förarbetena till bestämmelsen nämns att exempelvis försvarsdepartementet och statliga myndigheter som ligger under detta departement kan undantas från tillståndskravet i samband med utveckling, utsändning och drift av militära satelliter eller annan rymdverksamhet (2015/1 LSF 128, s. 40).

Överlåtelse av rymdverksamhet

Enligt 15 § får en överlåtelse av rymdföremål eller rymdverksamhet till andra ägare eller operatörer endast ske om utbildnings- och forskningsministern har godkänt det i förväg i enlighet med reglerna om tillstånd. Om överlåtelsen sker till en aktör som hör hemma i en annan stat kan ministern ställa krav på avtal där det framgår att denna stat övertar skadeståndsansvaret.

Norge

Tillstånd

Enligt 4 § i det norska lagförslaget får rymdverksamhet inte företas utan tillstånd från departementet. Villkoren för tillståndet framgår av 5 § och är följande.

1. Operatören ska ha nödvändig kompetens för att driva rymdverksamhet på ett ansvarsfullt sätt, ha tillräckliga ekonomiska resurser för att driva rymdverksamhet och verksamheten ska vara försäkrad i enlighet med 25 §.
2. Rymdverksamheten ska kunna genomföras på ett ansvarsfullt sätt, och utan onödiga eller oproportionerliga konsekvenser för miljön på jorden eller i rymden. För att dokumentera att kraven är uppfyllda ska operatören uppvisa en värdering av riskerna som

är förknippade med rymdverksamheten, en plan för systematisk styrning av riskerna vid rymdverksamheten, en miljökonsekvensutredning och en plan för avslutning av rymdverksamheten.

3. Operatören ska följa reglerna om exportkontroll och den internationella teleunionens (ITU) regler för satellitregistrering.
4. Rymdverksamheten får inte vara i strid med Norges utrikes- eller säkerhetspolitiska intressen.

Departementet kan emellertid föreskriva villkor för tillståndet som går utöver villkoren som är angivna i lagen (6 §).

Enligt 9 § kan departementet i föreskrift bland annat meddela undantag från lagens krav samt ytterligare villkor för tillstånd att utöva rymdverksamhet. I det norska betänkandet diskuteras frågan om försvarets rymdverksamhet bör omfattas av lagen. Utredningen menar att det inte finns skäl att införa ett generellt undantag för försvarets rymdverksamhet eftersom sådan verksamhet i stor utsträckning även är civil och att det därför är lämpligt att verksamheten som utgångspunkt omfattas av lagen. Utredningen föreslår därför i stället en möjlighet för departementet att medge undantag från hela eller delar av lagens krav avseende tillstånd (*Rett i bane*, s. 59).

Överlåtelse av rymdverksamhet

Enligt 7 § kan överlåtelse av tillståndet att utöva rymdverksamhet endast ske efter samtycke från departementet. Samtycke kan bara ges om villkoren i lagen är uppfyllda. Ett samtycke från departementet krävs också enligt 8 § för en överlåtelse av rymdföremål till en operatör i en annan stat. Departementet kan som villkor för samtycket kräva att det ingås ett avtal mellan Norge och den andra staten som reglerar Norges folkrättsliga skadeståndsansvar.

Nya Zeeland

Den nyzeeländska lagen utmärker sig på så sätt att den reglerar olika typer av tillstånd. Lagen innehåller utförliga bestämmelser om sex olika typer av tillstånd för att bedriva rymdverksamhet (del 2, avsnitt 1–6). Det gäller tillstånd för att sända upp bäraket respektive

nyttolast från Nya Zeeland, tillstånd för medborgare i Nya Zeeland och juridiska personer som lyder under nyzeeländsk lag att sända upp bäraket respektive nyttolast utomlands, tillstånd för att driva en utsändningsanläggning i Nya Zeeland samt tillstånd för att sända upp rymdföremål på hög höjd. Lagen gör alltså skillnad på tillstånd för att driva en utsändningsanläggning, tillstånd för att förestå en utsändning av bäraket och tillstånd för en utsändning av en nyttolast. Det är också fråga om olika tillstånd om utsändningen görs från Nya Zeeland eller från utlandet. Villkoren för de olika tillstånden är emellertid i huvudsak desamma.

Lagen innehåller även generella bestämmelser om att en överlåtelse av ett tillstånd till en ny verksamhetsutövare kräver godkännande av ministern och bestämmelser om tillståndsprocessen, bland annat om samråd med säkerhetsministern angående nationell säkerhet (del 2, avsnitt 7).

Storbritannien

Den brittiska lagen har på samma sätt som den nyzeeländska lagen olika sorts tillstånd; ”operator licence” för att bedriva rymdverksamhet och ”spaceport licence” för att driva en rymdhamn (avsnitt 3.1 och 3.2 i Space Industry Act).

7.2.4 Modellagen

Tillstånd

Artikel 3 i modellagen handlar om tillstånd. Där anges följande förslag på författningstext; ”All rymdverksamhet är tillståndspliktig. Tillstånd ska meddelas av ministern för (till exempel behörig minister eller myndighet).” I kommentaren till artikel 3 anges att i artikeln fastställs den grundläggande skyldigheten enligt artikel 6 i rymdfördraget om att all nationell rymdverksamhet är underkastad tillstånd. Enligt kommentaren kan tillstånd ges på olika sätt och avse allt från generella licenser till enskilda licenser och tillstånd.

I artikel 4 ges förslag på författningstext avseende villkor för tillstånd enligt följande;

1. Tillstånd ska beviljas på följande villkor.
 - a) Aktören har ekonomiska förutsättningar att bedriva rymdverksamhet.
 - b) Aktören har styrkt att den är tillförlitlig och har behövlig teknisk sakkunskap.
 - c) Rymdverksamheten orsakar i enlighet med artikel 7 inte skada på miljön på jorden eller i yttre rymden.
 - d) Rymdverksamheten bedrivs i enlighet med artikel 8 på ett sätt som i största möjliga utsträckning undviker uppkomst av eventuellt rymdskrot.
 - e) Rymdverksamheten är förenlig med standarder för den allmänna säkerheten.
 - f) Rymdverksamheten strider inte mot nationella säkerhetsintressen.
 - g) Rymdverksamheten strider inte mot XY:s internationella skyldigheter och utrikespolitiska intressen.
 - h) Aktören har uppfyllt Internationella teleunionens reglemente vad gäller frekvenstilldelning och banposition.
 - i) Aktören uppfyller försäkringskrav i enlighet med vad som fastställs i artikel 12.
2. Aktören ska visa att de villkor som anges i punkt 1 är uppfyllda genom att överlämna lämplig dokumentation och styrkande uppgifter (i enlighet med vad som anges i tillämpningsbestämmelsen/-förordningen).
3. Tillståndet kan innehålla villkor och krav.

Enligt kommentaren till artikel 4 bör det framgå att en sökande ska vara tillförlitlig och ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar samt att kraven avseende utrikespolitik, nationell säkerhet, allmän säkerhet, internationella teleunionens regler och försäkringsskyldighet är uppfyllda. Dessa uppgifter bör enligt kommentaren styrkas med skriftlig dokumentation.

Överlåtelse av rymdverksamhet

Artikel 9 i modellagen rör överlåtelse av rymdverksamhet. Bestämmelsen lyder; ”För överlåtelse av rymdverksamhet eller rymdföremål till en annan aktör krävs förhandsgodkännande av den behöriga myndigheten. Godkännande meddelas i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 4.”

Enligt kommentaren till artikel 9 kan en överlåtelse av rymdverksamhet till en annan aktör orsaka nya problem och det måste därför säkerställas att den nya aktören uppfyller samma villkor för genomförande av rymdverksamhet som regleras i artikel 4. En överlåtelse av rymdverksamheten ska därför godkännas av behörig myndighet. Överlåtelse av ägandeskap av rymdföremål i omloppsbanor omfattas också av bestämmelsen i artikel 9 enligt kommentaren.

7.3 Tillstånd att bedriva rymdverksamhet

7.3.1 Verksamhet som ska omfattas av tillståndsplikt

Vårt förslag: Verksamhet som utgör rymdverksamhet, såväl statlig som privat, ska vara tillståndspliktig.

Regeringen ska få föreskriva undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av svenska staten. Den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen.

Det ska regleras i förordning att myndigheter som hör till försvarsdepartementet inte ska omfattas av tillståndsplikt.

Skälen för förslaget

Statlig verksamhet ska som huvudregel vara tillståndspliktig

I dag krävs tillstånd för privata aktörer att bedriva rymdverksamhet från svenskt territorium. Vi har i uppdrag att ta ställning till om även statliga aktörer bör omfattas av tillståndsplikt. Kommittédirektiven anger att i översynen av rymdlagen ska vi utgå från att det nuvarande kravet på tillstånd ska bevaras. Detta följer även av Sveriges åtaganden enligt rymdfördraget då det enligt artikel 6 krävs att en för-

dragsslutande stat kräver tillstånd för icke-statlig rymdverksamhet. Bestämmelsen innebär vidare, som vi konstaterat i avsnitt 6.7, att en fördragsstat inte enbart är ansvarig för rymdverksamhet som bedrivs från statens territorium, utan även för sådan verksamhet som bedrivs utanför statens territorium av statens fysiska eller juridiska personer.

Utgångspunkten bör därmed, enligt vår mening, vara att den verksamhet som Sverige är ansvarig för enligt de traktat som Sverige förbundit sig till också bör omfattas av ett tillståndsförfarande så att verksamheten kan bli föremål för statlig kontroll. Denna förutsättning har vi också beaktat när vi i avsnitt 6.5 lämnat förslag på vilken verksamhet som ska anses utgöra rymdverksamhet och därmed omfattas av lagens tillämpningsområde. Huvudregeln bör alltså vara att sådan verksamhet som utgör rymdverksamhet i lagens mening ska vara tillståndspliktig. Tillståndsplikten bör därför redan på denna grund inte begränsas till verksamhet som utförs av privata aktörer.

Ett ytterligare skäl för att statliga aktörer bör omfattas av tillståndsplikt är att rymdverksamhet kräver stor sakkunskap, inte minst mot bakgrund av den tekniska utvecklingen på området. Statlig rymdverksamhet bör enligt vår uppfattning också vara föremål för insyn och kontroll. Denna uppfattning har även framförts av vissa aktörer under våra samråd, som anser att det är viktigt att även statliga aktörer, som universitet, högskolor och statliga forskningsinstitut, kontrolleras utifrån ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv. Slutligen menar vi att all verksamhet, oavsett om den är statlig eller privat, som utgångspunkt bör vara föremål för enhetliga krav.

Med anledning av nämnda skäl anser vi att statliga aktörer som huvudregel bör omfattas av tillståndsplikt. I vad mån det finns skäl för att införa undantag från tillståndsplikt för vissa statliga aktörer som utför rymdverksamhet kommer emellertid att övervägas i det följande.

Möjlighet till undantag för verksamhet som bedrivs av statliga aktörer

Det kan finnas skäl att överväga om statlig tillståndsplikt bör omfatta alla statliga aktörer. Statlig verksamhet är bred och utgör allt från verksamhet som bedrivs av universitet, högskolor och statliga forskningsinstitut till verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten. Som framgår av avsnitt 7.2.3 finns exempel på olika undantag eller

ventiler för Försvarsmakten i våra nordiska grannländers rymdlagstiftning. Den finska lagen har ett uttryckligt undantag för Försvarsmakten vad gäller bestämmelserna om tillstånd och tillsyn. I stället omfattas den finska Försvarsmakten av en särreglering; Försvarsministeriets förordning om övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet. I den danska lagen har det införts en möjlighet för departementet att medge dispens från tillståndskravet för statliga aktörer. De danska förarbetena anger försvarsdepartementet och statliga myndigheter som är under detta departement som exempel på myndigheter som kan vara aktuella för undantag. I det norska betänkandet anges att det inte finns skäl för att införa ett generellt undantag för försvarets rymdverksamhet eftersom sådan verksamhet i stor utsträckning även är civil och att det därför är lämpligt att verksamheten som utgångspunkt omfattas av lagen. Den norska utredningen föreslår därför i stället en möjlighet för departementet att i föreskrift medge undantag från lagens krav avseende tillstånd.

Frågan om undantag från tillståndsplikt gör sig enligt vår mening särskilt gällande för Försvarsmakten och andra myndigheter som lyder under försvarsdepartementet. Under våra samråd med några av de myndigheter som lyder under försvarsdepartementet samt Säkerhetspolisen har vi diskuterat behovet av och möjligheten till att införa en särreglering för vissa myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet. Det har då framkommit att det är väsentligt att Försvarsmakten och andra myndigheter som hör till försvarsdepartementet har obegränsad tillgång till rymden och att det för närvarande därför är aktuellt med ett undantag från kravet på tillstånd för att bedriva rymdverksamhet för dessa myndigheter. I nuläget finns det enligt uppgift inte något behov av ett motsvarande undantag för myndigheter inom säkerhetsområdet, men det kan komma att förändras framöver.

Det kan i sammanhanget nämnas att bland annat Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk är undantagna krav på tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Sammantaget anser vi att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen om att regeringen ska få föreskriva undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av statliga aktörer. Ett sådant undantag bör enligt vår uppfattning tillämpas mycket restriktivt och kommer främst att bli aktuellt för myndigheter inom för-

svars- och säkerhetsområdet. Avsikten är inte att verksamhet som bedrivs i forskningssyfte av till exempel universitet, högskolor och statliga forskningsinstitut ska undantas från tillståndsplikt. Vidare är inte heller avsikten att statligt ägda bolag ska undantas.

För närvarande torde, som nämnts ovan, ett sådant undantag endast ha bäring på sådana myndigheter som hör till försvarsdepartementet. En bestämmelse om att dessa myndigheter inte ska omfattas av tillståndsplikt bör tas in i förordning.

Även om det finns skäl att undanta vissa myndigheter från tillståndsplikt bör emellertid verksamheten kontrolleras i någon form. Att regeringen får erforderlig insyn i verksamhet som är undantagen från tillståndsplikt är väsentligt utifrån Sveriges åtaganden enligt rymdfördraget och ansvarskonventionen, vad gäller Sveriges ansvar som utsändande stat, men även enligt registreringskonventionen som innehåller krav på registrering av föremål som har sänts ut i rymden. Samtidigt bör sådana myndigheter inte bli föremål för den ordinarie tillsynsverksamheten.

Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya lagen som föreskriver att den som bedriver verksamhet som har undantagits från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen. Genom en sådan notifikation menar vi att regeringen får insyn i vilken rymdverksamhet som pågår. Avsikten är emellertid inte att regeringen ska sätta upp villkor för verksamheten.

I avsnitt 9.3.4 föreslår vi en bestämmelse om att den som har meddelats undantag från tillståndsplikt ska hålla regeringen underrättad om den bedrivna verksamheten.

7.3.2 Ett differentierat tillståndsförfarande

Vår bedömning: Tillstånd för att bedriva rymdverksamhet bör avse en särskild och avskild verksamhet som utgör rymdverksamhet.

Det bör finnas olika tillstånd för olika typer av verksamhet.

Vid förändringar av verksamheten inom den beviljade tillståndstypen, som inte är av ringa betydelse, krävs ett kompletterande tillstånd.

Skälen för bedömningen

Inledning

Vi har i uppdrag att ta ställning till om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka krav som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet och i så fall lämna förslag på hur regleringen bör utformas. En översyn av tillståndsfrågorna motiveras i kommittédirektiven av det ökade intresset för rymdverksamhet, särskilt från privata investerare, och att rymdverksamhet har utvecklats till en mycket komplex verksamhet som kräver stor sakkunskap. Detta ställer enligt direktiven krav på ett förutsägbart och tydligt regelverk, en smidig tillståndsprocess och enhetliga krav på verksamhetsutövarna.

Tillstånd ska avse en särskild och avskild verksamhet

En inledande fråga är om ett tillstånd enligt lagen ska utgöra ett generellt tillstånd för att bedriva rymdverksamhet eller ett särskilt tillstånd för en avskild verksamhet som utförs i rymden.

I förarbetena till den nuvarande rymdlagen anges att i en ansökan om tillstånd till rymdverksamhet måste tämligen noggrant anges vad verksamheten avses omfatta och att det är naturligt att tillståndet inte är ett öppet tillstånd att bedriva rymdverksamhet utan att tillståndet anger en ram för verksamheten. Vidare anges att tillståndet bör begränsas i tiden och att det är lämpligt att markera att tillståndet får specificeras (prop. 1981/82:226, s. 15). Detta talar för att avsikten med tillståndsproceduren är att ge tillstånd till en viss särskild verksamhet i rymden och inte till att bedriva rymdverksamhet i allmänhet.

Som behandlas i kapitel 8 måste Sverige i enlighet med registreringskonventionen föra ett register över svenska rymdföremål som sänts ut i rymden. Registret förs av Rymdstyrelsen och är publicerat på myndighetens webbplats. De svenska tillstånd som framgår av registret avser avgränsade verksamheter på det sättet att besluten innehåller en utförlig beskrivning av en viss specifik verksamhet, såsom uppgifter om omloppsbanor och givna frekvenser. Däremot är besluten inte begränsade i tid.

Enligt vår bedömning bör de tillstånd till rymdverksamhet som utfärdas enligt den nya lagen avse en särskild och avskild verksamhet som tydligt ska beskrivas utifrån vilken typ av verksamhet som ska

utföras, till exempel utsändning av ett rymdföremål. Att få ett generellt tillstånd för en viss verksamhet skulle uppenbart underlätta för de aktörer som har upprepade verksamheter inom ett område, exempelvis utsändningar av sondraketer. En sådan ordning gäller för att genomföra ballonguppstigningar från Esrange där Transportstyrelsen utfärdar årliga tillstånd. I Nederländerna utfärdas också generella tillstånd på så sätt att ett tillstånd som beviljats ett företag kan omfatta utsändningar av rymdföremål vid flera olika tillfällen. Samtidigt skiljer de krav och villkor som bör ställas upp i olika situationer som innefattas i rymdverksamhet sig åt i hög grad. Om tillstånden är generella och allt för ”öppna” skulle även den statliga insynen och kontrollen av vilken verksamhet som utförs begränsas avsevärt.

Vi anser därför att de tillstånd till rymdverksamhet som det är fråga om enligt den nya lagen, bör vara tillstånd för varje särskild verksamhet som utgör rymdverksamhet enligt den nya rymdlagen. Detta innebär att varje friflygande rymdföremål som sänds ut i rymden utgör en verksamhet och kräver därmed ett eget tillstånd. Två satelliter som sänds ut med samma bärraket är alltså två enheter när de har separerats för att flyga fritt och kräver därmed var sitt tillstånd. På samma sätt är två sondraketer som sänds ut i tät följd för att de samverkar i ett forskningsuppdrag två friflygande enheter med var sitt tillstånd. Det är vidare fråga om ytterligare en verksamhet – och därmed ytterligare ett tillstånd – om avsikten är att ett instrument som monterats på en satellit eller sondraketen ska avskiljas i rymden för att flyga fritt. Däremot är inte varje manöver som en satellit gör en verksamhet, utan all den manövrering som krävs för att styra satelliten under dess tid i rymden utgör en verksamhet.

En ordning med olika tillstånd för olika typer av rymdverksamhet

En väsentlig fråga att ta ställning till är om det bör finnas en sorts tillstånd för all form av rymdverksamhet eller flera olika sorters tillstånd – med eventuellt olika villkor och tillståndsprocesser – beroende på vilket slag av rymdverksamhet som utförs.

Rymdverksamhet består ofta av olika faser, till exempel utsändning av en satellit till rymden, manövrering av satelliten i omloppsbana och återföring av satelliten till jorden. Ett förslag att överväga är att dessa faser ska bli föremål för olika tillståndsförfaranden.

Ett skäl för olika tillståndsförfaranden är att antalet tillståndsärenden med stor sannolikhet kommer att öka kraftigt framöver. Detta beror på att nya innovationer tillsammans med en snabb teknikspridning innebär att antalet aktörer – och därmed antalet satelliter – i rymden kommer att fortsatt öka, men också våra förslag om att verksamhet med sondraketer och att verksamhet som utförs av statliga aktörer ska omfattas av tillståndsplikt. Därtill kommer regeringens uttalade satsning avseende en svensk förmåga att inom en snar framtid sända ut satelliter från Esrange. En bedömning av antalet uppskattade tillståndsärenden görs i avsnitt 7.3.4.

Ett annat skäl för att differentiera tillståndsförfarandet är att olika verksamheter kommer att aktualisera olika villkor och krav för tillståndsgivningen och olika grader av kontroll och tillsyn. Detta skulle medföra en snabbare och mer effektiv tillståndprocess eftersom processen kan utformas utifrån vilken verksamhet det rör sig om. Den aspekten kommer rimligen att få allt större vikt i takt med att rymdverksamheten intensifieras och diversifieras. Ytterligare ett skäl är att de olika verksamheterna innebär olika åtaganden enligt rymdtraktaten vad avser bland annat ansvarsfrågor, vilket också kan vara en anledning till att överväga olika tillståndsförfaranden med olika villkor, exempelvis utifrån vilken skaderisk verksamheten utgör.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en ordning med olika tillstånd för olika slag av rymdverksamhet.

Kompletterande tillstånd

En verksamhet som meddelats ett tillstånd kan förändras över tid, till exempel om syftet med verksamheten förändras, utsändningen av rymdföremålet senareläggs eller rymdföremålet får en annan omloppsbana. Vid förändringar av verksamheten inom den meddelade tillståndstypen behöver verksamhetsutövaren inte ansöka om ett nytt tillstånd, men däremot krävs ett kompletterande – utvidgat – tillstånd för sådana ändringar som inte är av ringa betydelse. För det fall det rör sig om förändringar som är av den karaktären att det hänför sig till en annan tillståndstyp än den meddelade, så krävs givetvis ett nytt tillstånd för den nya typen av verksamhet.

7.3.3 Olika tillståndstyper

Vårt förslag: Tillstånd ska krävas för att bedriva rymdverksamhet från svenskt territorium. Vidare ska tillstånd krävas om rymdverksamheten ska bedrivas utanför svenskt territorium från farkost som är registrerad i Sverige eller av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige.

Ett tillstånd kan avse någon av följande verksamhetstyper.

1. Utsändning av rymdföremål,
2. manövrering eller annan påverkan av rymdföremål,
3. återföring av rymdföremål,
4. aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden, och
5. annan verksamhet som utförs i rymden än de som anges i punkterna 1–4.

Med begreppet *verksamhetsutövare* avses i lagen den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, rymdverksamhet och ansvarar för, eller har ett bestämmande inflytande över, verksamheten.

Skälen för förslaget

Inledning

I avsnitt 7.3.2 har vi föreslagit att det bör införas en ordning med olika tillstånd för olika slag av rymdverksamhet. Nästa fråga att överväga är vilka tillståndstyper som bör införas i den nya lagen. I definitionen av vilka olika aktiviteter som utgör rymdverksamhet har vi identifierat ett antal verksamhetsområden som sinsemellan skiljer sig åt, se avsnitt 6.5. Det rör sig om utsändning av rymdföremål, manövrering eller annan påverkan av rymdföremål, återföring av rymdföremål, aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden och annan verksamhet som utförs i rymden. Gränsdragningen mellan de olika verksamheterna framgår av avsnitt 6.5.1. Att verksamheterna skiljer sig åt innebär att det inte alltid är samma aktörer som hanterar och ansvarar för de olika verksamheterna och att det kan behövas ställas olika krav och villkor på dessa. Det ter sig därför

naturligt att även dela upp tillstånden i motsvarande verksamhetsområden.

Gemensamt för tillståndstyperna är att tillstånd ska krävas för den som avser att bedriva rymdverksamhet från svenskt territorium. Vidare ska tillstånd krävas om verksamheten ska bedrivas utanför svenskt territorium från farkost som är registrerad i Sverige eller av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige, se avsnitt 6.6 och 6.7.

Det är verksamhetsutövaren som ska inneha tillstånd

Innan vi behandlar de olika tillståndstyperna bör det klargöras vem det är som ska ansöka om tillstånd till rymdverksamhet. Vi anser att det är den som bedriver eller har för avsikt att bedriva verksamheten, det vill säga verksamhetsutövaren, som ska uppfylla villkoren. Verksamhetsutövaren kan vara såväl en fysisk som en juridisk person. En förutsättning är att denne faktiskt ansvarar för verksamheten i sin helhet eller utövar ett bestämmande inflytande över den. Verksamhetsutövaren kan vara ägaren av satelliten eller någon annan typ av nyttolast, till exempel ett friflygande forskningsinstrument, eller ägaren av en bärraket eller en sondraket. Verksamhetsutövaren kan också vara den som på uppdrag av en ägare utför utsändningen och därmed har det bestämmande inflytandet och ansvaret över denna. Vidare kan verksamhetsutövaren vara den som ansvarar för eller har ett bestämmande inflytande över driften av satelliten.

För att det ska vara tydligt vad som avses med verksamhetsutövare anser vi att begreppet bör definieras i lagen. Vi föreslår att med begreppet verksamhetsutövare avses i lagen den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, rymdverksamhet och ansvarar för, eller har ett bestämmande inflytande över, verksamheten.

Begreppet nyttolast

Begreppet rymdföremål omfattar sondraket eller bärraket och den nyttolast som raketerna sänder ut, inklusive delar av dessa, se avsnitt 6.5.1. Vi använder begreppet nyttolast för det föremål som, när det sänts ut i rymden, skiljs från sondraketen eller bärraketen i syfte att utföra ett uppdrag. En nyttolast är inte ett självständigt rymd-

föremål om den är integrerad på en bärraket eller sondraket, utan först när den separerats från raketen. Nyttolasten är vanligen en satellit eller rymdsond men det kan också vara en annan typ av farkost som är självständig i sin färd eller sin omloppsbanan. Exempel på sådan farkost kan vara en subsatellit eller ett enskilt instrument som frigörs från en modersatellit. Det kan också vara en landare som frigörs från en farkost för att landa på en himlakropp. En ”dummy” som fungerar som ballast för en bärraket är också ett exempel på en nyttolast som utför ett uppdrag om den separeras från raketen. En nyttolast har en verksamhetsutövare som har en avsikt med nyttolasten, samt det bestämmande inflytandet och ansvaret över denna. Det är ofta fråga om ägaren av nyttolasten. Denne verksamhetsutövare behöver ett manövreringstillstånd eller ett tillstånd för annan verksamhet i rymden för att utföra uppdraget.

En nyttolast kan separeras, dvs. delar av en nyttolast kan frigöras och lämnas i egna banor eller manövreras oberoende av den värdsatellit den lämnat. Den frigjorda delen blir då en ny nyttolast. Vi har under våra samråd förstått att utvecklingen går mot alltmer komplexa farkoster. Det som vid utsändning är en enda nyttolast kan vid ett senare skede vara flera nyttolaster, dvs. delar har frigjorts från en värdsatellit för att röra sig i egna banor. De på så sätt friflygande delarna kan ha olika syften. Det kan till exempel vara en dottersatellit för teknikdemonstration eller ett forskningsinstrument. En friflygande del är en självständig nyttolast oavsett om den kan manövreras eller om den lämnas som ett icke manövrerbart objekt i omloppsbanan. Om ett rymdföremål kan delas upp i flera olika nyttolaster i rymden behövs tillstånd för respektive nyttolast.

Delar och delsystem på en satellit som inte är självständiga, som till exempel omborddatorer, framdrivningssystem eller solceller, är integrerade delar av samma nyttolast. Ett forskningsinstrument som är en integrerad del av en satellit eller sond är inte heller en självständig nyttolast.

Utsändningstillstånd

Utsändning av bärraket eller sondraket, inklusive nyttolast, från svenskt territorium eller svensk farkost innebär att Sverige är utsändande stat enligt rymdtraktaten. Sverige är också utsändande stat om

en svensk medborgare eller juridisk person med säte i Sverige sänder ut en bärraket, sondraket eller nyttolast från utlandet.

Den som har kontroll och ansvar över en utsändning av ett rymdföremål – en bärraket eller sondraket med en nyttolast – och kan påverka denna är utsändningsleverantören (på engelska Launch Service Provider). Utsändningsleverantören är alltså verksamhetsutövare för utsändningen och den som ska söka utsändningstillstånd. Nyttolastens verksamhetsutövare, vilket ofta är ägaren av nyttolasten, behöver inte söka tillstånd för själva utsändningen, utan det är utsändningsleverantören som i ansökan för utsändningstillståndet ska redogöra för vilken nyttolast som är integrerad på raketen, och sänds ut med denna, samt vilka som är ägare till nyttolasten, se avsnitt 7.3.8. Verksamhetsutövaren för nyttolasten måste däremot ha ett manövreringstillstånd för nyttolasten när den skiljs åt från raketen för att läggas i omloppsbana eller utföra ett annat uppdrag, och därmed blivit ett självständigt rymdföremål. I de fall som nyttolasten inte kan manövreras så är det i stället fråga om ett tillstånd för annan verksamhet i rymden.

Ett svenskt utsändningstillstånd kan alltså omfatta utsändning av:

1. sondraket eller bärraket, med integrerad nyttolast, från Sverige eller svensk farkost, oavsett verksamhetsutövarens (utsändningsleverantörens) nationalitet eller sondraketens, bärraketens eller nyttolastens ursprung.
2. sondraket eller bärraket, med integrerad nyttolast, från utlandet av svensk verksamhetsutövare (utsändningsleverantör), oavsett sondraketens, bärraketens eller nyttolastens ursprung.

Sondraketer har sänts ut från svenskt territorium – Esrange – i omkring 50 år av både svenska och utländska utsändningsleverantörer. Verksamhetsutövare är sedan många år Rymdbolaget eller tyska rymd- och flygmyndigheten DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt). Sondraketer behöver inte tillstånd enligt den nuvarande rymdlagen.

En sondraket har normalt sett en enda nyttolast som består av ett antal experiment för forskning ombord, i normalfallet upp till tre till sex olika experiment. Dessa följer i de allra flesta fall med sondraketen under hela dess färd. Ett experiment som är en integrerad del av sondraketen och därmed landar tillsammans med raketerna på nedslagsområdet är inte friflygande och behöver därför inte ett sär-

skilt tillstånd för det uppdrag som ska utföras. Det följer av att nyttolasten inte är ett självständigt rymdföremål när det är integrerat på raketten. Däremot krävs det ett särskilt efterföljande tillstånd för ett experiment där avsikten är att det ska frigöras från sondraketen i rymden och färdas oberoende av sondraketen, eftersom experimentet då utgör ett självständigt rymdföremål. För ett sådant friflygande experiment, som inte kan manövreras, behöver nyttolastens verksamhetsutövare tillstånd för tillståndstypen ”annan verksamhet som utförs i rymden”. För det fall det friflygande experimentet kan manövreras blir det i stället aktuellt med ett manövreringstillstånd.

Tillståndet för utsändning av en sondraketen avser tiden från det att sondraketen lämnar rampen till dess att sondraketen landat på jorden. Utsändningstillståndet inkluderar således också återföringen till jorden eftersom återföringen är direkt följd av utsändningen.

Ännu har inte någon *bärraket* sänts ut från svenskt territorium och vi har heller inte noterat någon svensk utsändningsleverantör för bärraketer i utlandet. Men utvecklingen på Esrange innebär att det inom kort kan bli aktuellt med utsändning av bärraketer med nyttolast till omloppsbana från svenskt territorium.

Tillståndet för utsändning omfattar såväl bärraket som dess nyttolast eftersom dessa är integrerade under utsändningen och därmed betraktas som ett enda rymdföremål. Nyttolasten är en integrerad del av bärraketten under utsändningen, fram till dess att den är levererad i omloppsbana och blivit en friflygande nyttolast. Utsändningstillståndet avser tiden från det att bärraketten med nyttolast lämnat rampen till dess att nyttolasten är avlevererad i omloppsbana. När leveransen av nyttolasten har skett inträder bärraketten i nästa tillståndsfas. Beroende på om bärraketten ska ligga i omloppsbana – och där vara aktiv eller passiv – eller om den ska återföras till jorden, kan det vara fråga om manövreringstillstånd, tillstånd för annan verksamhet i rymden eller återföringstillstånd. Om utsändningen innehåller en nyttolast med svensk verksamhetsutövare krävs att denne efter leverans i omloppsbana har manövreringstillstånd eller tillstånd för annan verksamhet i rymden.

Manövreringstillstånd

Svenska verksamhetsutövare har i dag tillstånd för verksamhet i rymden avseende satelliter som har sänts ut med utländska bärraketer från utlandet. Uppdragen har varit allt från forskning och teknikdemonstration till kommersiella syften.

Ett manövreringstillstånd ska krävas för all form av manövrering eller annan påverkan av rymdföremål. Det är vanligen fråga om manövrering av såväl raketsteg som nyttolast. I framtiden kan det gälla andra delar av bärraketen som manövreras innan de återförs till jorden. Manövreringstillståndet syftar till kontroll över vad en verksamhetsutövare som är svensk medborgare eller svensk juridisk person gör i rymden.

Manövrering kan ske både från jorden och från rymden. Manövrering från jorden sker med radiokommunikation från en markstation. För utsändning av radiosignaler från markstation krävs tillstånd enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Manövrering från rymden kan ske både från andra satelliter och från den egna satellitens omborddator och olika former av artificiell intelligens. Tillstånd ska krävas för vad rymdföremålet gör som följd av styrkommandon, till exempel från radiokommunikation eller omborddatorernas algoritmer.

Ett manövreringstillstånd för en nyttolast ska gälla från det att utsändande raket levererat den i en förutbestämd omloppsbana tills dess att uppdraget är slutfört enligt tillståndet. För en svensk självständig enhet, i form av en subsatellit eller ett instrument, som ska lämna sin värdsatellit för friflygning, krävs svenskt manövreringstillstånd för perioden eller perioderna nyttolasten är friflygande eftersom den då utgör ett självständigt rymdföremål. I de perioder nyttolasten i fråga är en del av värdsatelliten som passiv passagerare, anses inte den svenska verksamhetsutövaren ha det bestämmande inflytandet över nyttolasten och tillstånd krävs därmed inte.

När en värdsatellit med flera friflygande enheter har svensk verksamhetsutövare ska värdsatelliten, dvs. den sammansatta nyttolasten, ha ett svenskt manövreringstillstånd. Finns det en annan svensk verksamhetsutövare till någon av de självständiga enheterna ska det krävas ytterligare svenskt manövreringstillstånd för varje sådan enhet.

Manövreringstillstånd ska krävas för alla aktiviteter i omloppsbanor omkring jorden och för färder till och i omloppsbanor kring andra planeter. En farkost som sänds ut för att ge service till en eller flera satelliter i bana behöver således ett manövreringstillstånd som omfattar de planerade manövreringsaktiviteterna som krävs för att kunna utföra serviceuppdraget till var och en av satelliterna.

Om en nyttolast i form av en satellit eller ett fritt flygande instrument ska återföras till jorden behövs ett återföringstillstånd.

Återföringstillstånd

Återföringstillstånd föreslås krävas för verksamheter där ett rymdföremål ska återföras till jorden.

En form av återföringsaktivitet är att landa och återanvända bärraketens första steg. Detta är redan rutin för Space-X i USA. Inom kort hoppas man kunna återanvända raketsteg även i Europa och Esrange har en framskjuten position för tester i detta utvecklingsarbete. Separationen av första steget sker på cirka 70 till 90 kilometers höjd. Eftersom raketsteg är en del av ett rymdföremål som sänds ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå omfattas återföring av raketsteg av rymdlagen trots att verksamheten – återföringen – sker på en lägre höjd än 100 kilometer över havsytans nivå. Återföringen sker genom reglerat och kontrollerat luft- rum varefter landningen ska genomföras på ett kontrollerat sätt.

Två återföringsaktiviteter är i långt framskriden utveckling och kan bli aktuella inom kort. Den ena aktiviteten är att ta hand om egna rymdföremål som till exempel raketsteg eller uttjänta satelliter, så att de inte fortsätter i olika omloppsbanor i oöverskådlig tid. Den andra aktiviteten är att sända ut farkoster i syfte att hämta ner uttjänta satelliter eller raketdelar som andra lämnat kvar i rymden. Ingen av aktiviteterna förkommer i Sverige i dag, men det finns svenska företag som är involverade i europeiska utvecklingssamarbete för att ta fram farkoster som kan sändas ut i syfte att samla in vad andra lämnat kvar som rymdskrot.

När bärraketerna avlevererat nyttolasten i omloppsbana genom en separation från ett sista raketsteg, fortsätter raketsteget i en annan bana än satelliten. Raketsteget lämnas i de flesta fall kvar utan närmare kontroll eller manövrerbarhet och behöver därför tillstånd för

annan verksamhet i rymden. Såväl raketsteg som uttjänta satelliter är en betydande del av icke funktionella objekt i väl trafikerade banor, oftast låga jordbanor, där de utgör risk för kollision. Det kan inte uteslutas att det inom några år kan bli standard att manövrera dessa till lägre höjd för att de ska brinna upp i atmosfären. För detta behövs det ett manövreringstillstånd. Om ett raketsteg ska återföras till jorden krävs ett återföringstillstånd eftersom objektet då passerar såväl andra omloppsbanor som reglerat luftrum och ska landa säkert på jorden. För det fall ett raketsteg eller en satellit manövreras till en bana för att brinna upp i atmosfären, men i stället slår ner på jorden, så är det inte fråga om en återföring. Däremot är det av vikt att verksamhetsutövaren i tillståndsansökan beskriver riskerna kring att delar av ett rymdföremål träffar jorden för att föremålet inte helt brunnit upp i atmosfären så att tillståndsgivaren kan värdera denna risk innan tillstånd lämnas, se avsnitt 7.3.6 och 7.3.8.

Utveckling pågår också för att sända ut farkoster som kan hämta rymdskrot för att det ska brinna vid återinträdet i atmosfären eller, om det är för stort för det, för att landa det på jorden. I det sistnämnda fallet behövs ett återföringstillstånd.

För sondraketer är återföringen till jorden en direkt följd av utsändningen och ingen separat aktivitet. Vi anser därför, som tidigare nämnts, att återföringen av en sondraket till jorden ska vara en del av utsändningstillståndet.

Tillstånd för aktivitet på himlakropp

Ett tillstånd för aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden kan avse olika verksamheter, som till exempel utforskning för ökad förståelse av himlakropparnas historia och sammansättning. Ett annat exempel är teknikutveckling i syfte att bygga infrastruktur i rymden av material från himlakropparna. I båda fallen kommer det på kort sikt att handla om provtagning och utvinning av råvaror och mineraler, så kallad asteroidbrytning eller gruvdrift i rymden. På lite längre sikt kan det leda till kommersiell verksamhet.

Aktiviteter på andra himlakroppar är föremål för internationella diskussioner i försök att kombinera potentiella kommersiella syften med det faktum att rymden ska vara tillgänglig för alla i enlighet med rymdfördraget, se vidare i avsnitt 11.5.1. Verksamhetsutövare kan

vara allt från forskargrupper till olika typer av företag som utövar verksamhet avseende gruvdrift i rymden.

För att kunna utföra aktiviteter eller påverkan på annan himlakropp än jorden förutsätts utsändnings- och manövreringstillstånd för att komma fram till den aktuella himlakroppen. För ett projekt som innefattar att insamlade prover från himlakroppen ska analyseras på jorden krävs också ett återföringstillstånd för den farkost som tar proverna till jorden.

Tillstånd för annan verksamhet i rymden

En svensk verksamhetsutövare som önskar sända ut en icke manövrerbar satellit till en viss omloppsbana utövar ett bestämmande inflytande över var satelliten hamnar och vilka frekvenser den använder. Som vi redogjort för i avsnitt 6.5.1 har utsändningstillståndet för satelliten upphört när satelliten är levererad till omloppsbanan. För den efterföljande verksamheten krävs att verksamhetsutövaren har tillstånd för ”annan verksamhet i rymden”. Likaså krävs det ett sådant tillstånd för ett experiment som sänds ut i rymden med en sondraket och där avsikten är att experimentet ska frigöras från sondraketen och färdas fritt utan att manövreras eller på annat sätt påverkas.

7.3.4 Tillståndsgivande organ

Vårt förslag: Frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Det ska regleras i förordning att denna myndighet är Rymdstyrelsen.

Skälen för förslaget

Inledning

En väsentlig fråga att ta ställning till är vem som ska bevilja tillstånd för att bedriva rymdverksamhet. I utformningen av en tillståndsprocess gör sig i viss mån motstridiga intressen gällande. Å ena sidan finns det intresse av en snabb, smidig och förutsägbar process som

främjar forskningens och näringslivets intressen och bidrar till svensk konkurrenskraft. Å andra sidan finns det behov av att tillvarata de skyddsintressen som gör sig gällande utifrån både Sveriges internationella åtaganden på rymdområdet och Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

I dag är det regeringen som ger tillstånd för rymdverksamhet efter att Rymdstyrelsen har berett ärendet och lämnat förslag till beslut. Handläggningen av tillståndsärendet på Regeringskansliet genomförs på så sätt att utbildningsdepartementet, såsom ansvarigt departement för rymdfrågor, bereder underlaget från Rymdstyrelsen med berörda departement. Rymdstyrelsen utövar sedan tillsyn över verksamheten. Motivet bakom att det är regeringen som beviljar tillstånd är enligt förarbetena till den nuvarande rymdlagen det internationella ansvar som Sverige har enligt rymdfördraget för rymdverksamhet som utövas från svenskt territorium eller av svenska subjekt, men även att frågan om tillstånd kan innefatta avgöranden som är av betydelse från utrikespolitisk synpunkt. Förarbetena öppnar emellertid upp för en delegering av tillståndsärenden i framtiden. Departementschefen anförde att en del av ärendena kan tänkas bli av sådan art att det inte kan anses motiverat att de handläggs på regeringsnivå. Mot bakgrund av att antalet ärenden var få och att det inte fanns någon utvecklad praxis i tillståndsgivningen fanns det emellertid inte behov av en möjlighet till sådan delegering enligt departementschefen (prop. 1981/82:226 s. 10).

I våra nordiska grannländer ligger uppgiften att bevilja tillstånd för rymdverksamhet på regeringsnivå och det är det departement som ansvarar för rymdfrågor i respektive land som beviljar tillstånd.¹ Enligt den danska rymdlagen finns det emellertid en möjlighet för departementet att delegera tillståndsgivningen till en statlig myndighet (20 §).

Ett ökat antal tillståndsärenden

En faktor som är av betydelse vid bedömningen av vilket organ som bör besluta om tillstånd för rymdverksamhet är volymen av sådana ärenden. Som vi tidigare anført kommer antalet tillståndsärenden

¹ I Finland är det Arbets- och näringsministeriet, i Danmark är det Uddannelses- og forskningsministeren och i Norge är det Närings- och fiskeridepartementet.

med stor sannolikhet att öka framöver. Detta beror på våra förslag om att utsändning av sondraketer bör utgöra rymdverksamhet och att statliga aktörer ska omfattas av tillståndsplikt, men även på grund av att Esrange snart förväntas få en förmåga till satellitutsändningar. Därtill kommer en allmän trend att antalet tillståndsärenden ökar som beror på nya innovationer tillsammans med en snabb teknikspridning. Även en tillväxt av företag inom utsändningsbranschen och pressade priser för utsändning har medfört en stor ökning av antalet aktörer i rymden och en kraftig ökning av antalet satelliter i omloppsbanan runt jorden. Enligt FOI finns planer på flera stora konstellationer med hundra till tiotusentals satelliter i varje konstellation. FOI:s bedömning är att om fem till tio år kommer antalet satelliter att mångdubblas gentemot dagens antal (*Omvärldsanalys Rymd 2020*, s. 15).

Sedan den nuvarande rymdlagens tillkomst har Rymdstyrelsen handlagt cirka ett ärende vartannat år. De senaste två åren har dock en ökning skett och för närvarande bereder Rymdstyrelsen tre ärenden. Enligt Rymdstyrelsens uppskattningar angående volymen av framtida tillståndsärenden kommer antalet ärenden att öka, särskilt om den nya rymdlagen omfattar sondraketer och Esrange får en förmåga att sända ut satelliter i omloppsbanan. Enligt Rymdstyrelsen förväntas antalet utsändningar av sondraketer vara oförändrad. Sedan 2009 har det årligen sänts ut två till tretton sondraketer (5,6 per år) och av dessa når ungefär hälften höjder över 100 kilometer. Utsändningar av satelliter till omloppsbanan från Esrange bedömer Rymdstyrelsen motsvara ett till fem ärenden per år. Vidare bedömer myndigheten att övriga ärenden kommer att öka när intresset för, och tillgängligheten till, rymden ökar. Privata intressen bedöms föranleda ett till tre ärenden per år och studentsatellitprojekt vid universitetet ett ärende per år till ett ärende vartannat år. Rymdstyrelsens program för nationella forskningssatelliter har ambitionen att sända upp en satellit vart tredje år (*Rymdstyrelsens bedömning av volymen av framtida tillståndsärenden*, 15 februari 2021, dnr 2021-00017).

Tillståndsgivningen bör flyttas från regeringen till myndighet

Den allmänna trenden i lagstiftningsarbete har under lång tid varit att flytta hanteringen av enskilda ärenden från regeringen till myndighet. Det har ansetts att regeringen inte bör ägna sig åt beslutsfattande på individuell nivå utan att detta lämpar sig bättre för en myndighet. Syftet är att avlasta regeringen prövningen av förvaltningsärenden. Argumentet gör sig därför särskilt gällande för det fall att omfattningen av verksamheten framöver kommer att öka.

I ovan avsnitt har vi redogjort för en uppskattning av den förväntade volymen av tillståndsärenden framöver. Enligt vår uppfattning, grundat på den information vi fått vid våra samråd, kommer den uppskattade ökningen av antalet tillståndsärenden att ske gradvis över tid. De första åren efter att en ny rymdlag trätt i kraft kommer därför antalet ärenden inte vara påfallande fler. Vår ambition är emellertid att skapa en modern och robust rymdlag som kan uppfylla samhällets behov i många år. Det är därför av vikt att utforma tillståndsprocessen så att den kan anpassas till ett ökande antal tillståndsärenden i framtiden. Redan det förhållandet att antalet tillståndsärenden med stor sannolikhet kommer att öka framöver talar för att tillstånd för rymdverksamhet bör meddelas av en myndighet.

Under våra samråd har det framkommit att myndigheter och andra aktörer ser positivt på att tillståndsgivningen flyttas från regeringen till en myndighet, under förutsättning att den tillståndsgivande myndigheten har erforderlig kompetens för uppgiften. Det betonas under samråden att den tillståndsgivande myndigheten måste ha kunskap inom många olika områden, främst rymdfrågor, men även förmåga att hantera och analysera hemlig information relaterat till exempelvis Sveriges säkerhet eller underrättelseinformation. Även hantering av företagshemligheter kan aktualiseras. Vidare understryks vikten av att frågor om Sveriges säkerhet och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter beaktas i tillståndsprocessen. Antingen måste kompetens inom dessa frågor finnas inom den tillståndsgivande myndigheten eller genom att frågorna tas om hand genom ett samrådsförfarande med andra myndigheter.

Enligt vår bedömning måste en tillståndsgivande myndighet ha goda kunskaper om svensk och internationell rymdverksamhet samt rymdrelaterad industri och forskning. Utöver detta krävs teknisk, ekonomisk, juridisk samt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk

kompetens för att kunna pröva tillståndsärenden. Myndigheten måste också ha personal med erfarenhet av att bedöma och hantera uppgifter enligt de krav som följer av förvaltningslagen (2017:900), tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetskyddslagen och lagen (2018:558) om företagshemligheter. Eftersom myndighetens personal kommer att befatta sig med sekretessreglerad och säkerhetskyddsklassificerad information är det nödvändigt att de har kompetens för detta, men även att det finns rutiner och fysiska förutsättningar på myndigheten för att ta om hand sådan information. Därtill ska myndigheten ha god förmåga att samverka, dels nationellt med andra myndigheter för att få tillgång till relevant information i tillståndsärenden, dels internationellt med andra länder och med internationella organ, såsom FN, EU och ESA, inom ramen för olika samarbetsprojekt. Myndigheten ska också på ett effektivt och rättssäkert sätt fatta beslut, som kan innebära svåra avvägningar mellan främjande av forskning, utveckling och innovation samt risker för Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.

Enligt utredningens bedömning finns det inte någon myndighet som i dag har all den specifika kunskap som behövs för att fullt ut svara mot ovannämnda krav. Den myndighet som har bäst förutsättning är Rymdstyrelsen. Myndigheten har enligt sin instruktion till uppgift att främja utvecklingen av svensk rymdverksamhet och rymdforskning (1 § förordningen med instruktion för Rymdstyrelsen) och företräder Sverige i internationella rymdorganisationer. Som vi nämnt tidigare ansvarar Rymdstyrelsen i dag för att bereda ärenden om tillstånd för rymdverksamhet till regeringen och lämna förslag till beslut. Rymdstyrelsen ansvarar också för att utöva kontroll över rymdverksamhet. Enligt utredningens uppfattning talar såväl Rymdstyrelsens erfarenhet av och delaktighet i den aktuella tillståndsprocessen, som förhållandet att myndigheten är expertmyndighet avseende rymdfrågor och van att samverka internationellt, för att Rymdstyrelsen är lämplig som tillståndsgivande myndighet. Rymdstyrelsen hanterar redan i dag, som beredande myndighet i tillståndsärenden, sekretessreglerad och säkerhetskyddsklassificerad information och har personal som är säkerhetsklassad enligt säkerhetskyddslagen. Det som talar mot Rymdstyrelsen är att myndigheten saknar full kunskap vad gäller Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säker-

hets- och försvarspolitiska bedömningar, men också att det är en liten myndighet med endast 25 anställda vid utgången av 2020.

Det är emellertid vår bedömning att tillståndsprocessen kan utformas så att det genom ett samrådsförfarande är möjligt för Rymdstyrelsen att inhämta kunskap från andra myndigheter på de områden där egen kunskap saknas. En sådan ordning skulle avhjälpa den främsta invändningen mot att föreslå Rymdstyrelsen som tillståndsgivande myndighet. Vår uppfattning är också att Rymdstyrelsen har den grundkunskap som krävs för att kunna ansvara för tillståndsgivningen i ett initialt skede – när antalet tillståndsärenden fortfarande bedöms vara förhållandevis få – och att myndigheten på sikt genom kompetensutveckling och samverkan med andra myndigheter kan utvecklas i denna roll för att framöver kunna handha ett ökande antal tillståndsärenden på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

En aspekt som bör uppmärksammas är det förhållandet att Rymdstyrelsen i dag har vissa främjandeuppgifter såsom beslutande av finansiering av enskilda projekt. Principiellt kan det finnas en rollkonflikt i att vara tillståndsgivare till den verksamhet som man har främjat. Det är därför viktigt att myndigheten ser till att tillståndsuppgifterna och främjandeuppgifterna organisatoriskt skiljs åt inom myndigheten, så att dess opartiskhet inte ifrågasätts.

Vi anser sammanfattningsvis att frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet bör prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Lagtekniskt föreslår vi att detta ska föreskrivas i den föreslagna lagen om rymdverksamhet och att det i den föreslagna förordningen om rymdverksamhet ska anges att Rymdstyrelsen ska vara den myndighet som prövar sådana tillståndsfrågor.

7.3.5 Samråd i tillståndsärenden

Vårt förslag: Det ska regleras i lagen att tillståndsmyndigheten ska samråda med de myndigheter som regeringen bestämmer i frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet.

Det ska regleras i förordning att Rymdstyrelsen ska samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter i dessa ärenden. Avsikten med samråden ska

vara att klarlägga om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, och om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen.

Skälen för förslaget

En ordning med samråds skyldighet bör införas

Enligt vårt förslag i avsnitt 7.3.4 är det Rymdstyrelsen som bör pröva frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Rymdstyrelsen besitter emellertid inte tillräcklig kunskap beträffande frågor om Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter. Det finns därför skäl att andra myndigheter eller organ med kompetens på området involveras i tillståndsgivningen. Sådana lösningar har även införts på andra lagstiftningsområden.

En ordning som vi övervägt är att Rymdstyrelsen får möjlighet att lämna över vissa ärenden till regeringen för prövning som utifrån ett säkerhetsperspektiv är särskilt betydelsefulla eller svårbedömda, jfr den möjlighet som Inspektionen för strategiska produkter har att på områdena för exportkontroll och krigsmateriel lämna över ett tillståndsärende till regeringen för prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt (4 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd och 1 a § lagen om krigsmateriel). Ett skäl som talar för detta är att regeringen har det yttersta ansvaret för Sveriges säkerhet och Sverige utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Som vi anför i avsnitt 7.3.4 finns det emellertid en strävan att avlasta regeringen prövning av förvaltningsärenden, särskilt som första instans, vilket talar emot detta alternativ.

Ett annat alternativ är den ordning med ett samrådsförfarande som finns i ärenden om tillstånd att använda radiosändare enligt lagen om elektronisk kommunikation. I 12 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation finns krav på att tillståndsgivande myndighet (Post- och telestyrelsen) samråder med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att använda radiosändare i syfte att klarlägga om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse av tillstånd kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet, och om det finns be-

hov av att förena ett sådant tillstånd med villkor om krav som är betydelse för Sveriges säkerhet.

Enligt vår mening är detta en bättre ordning och vi anser att det även på rymdområdet bör införas en liknande samrådsskyldighet med vissa myndigheter för att värna Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten

I fråga om vilka myndigheter som är lämpliga att ingå i ett samrådsförfarande anser vi att det främst är Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som har den kompetens som krävs inom säkerhets- och försvarsområdet. Säkerhetspolisen bedriver i egenskap av säkerhetstjänst underrättelse- och säkerhetsarbete och ansvarar för att höja säkerhetsnivån i Sverige (1 § förordningen [2014:1103] med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen samverkar internationellt med andra underrättelse- och säkerhetstjänster inom och utom EU. Försvarsmakten ansvarar för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp, främja svensk säkerhet samt upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige (1–3 §§ förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). Försvarsmakten bedriver vidare underrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landets verksamhet (1 § lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen besitter således stor kunskap om förhållanden som på olika sätt kan påverka Sveriges säkerhet och är de enda myndigheterna som tillsammans har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige (jfr *Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning*, prop. 2019/20:15, s. 35). Myndigheterna samverkar och utbyter information med sina motparter i andra länder och det finns därför förmåga och kompetens att samverka internationellt. Dessutom har de tillgång till, eller möjlighet att inhämta, uppgifter som behövs för att kunna bedöma om en viss rymdaktivitet är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Enligt vår mening bör därför Säkerhetspolisen och Försvarsmakten vara delaktiga i tillståndsprocessen för att säkerställa Sveriges säkerhet och andra säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Inspektionen för strategiska produkter

När det gäller de utrikespolitiska övervägandena uppkommer frågan vilket organ, utöver Utrikesdepartementet, som besitter expertkompetensen. Det finns inte någon myndighet under Utrikesdepartementet som har i uppgift att bevaka utrikespolitiska frågor i ett brett perspektiv och därför har en given roll att utföra utrikespolitiska bedömningar av en viss rymdaktivitet. En för uppgiften möjlig myndighet som har nämnts under våra samråd är Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Myndigheten är förvaltningsmyndighet för ärenden och tillsyn enligt lagen om krigsmateriel samt lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Det innebär att ISP är tillståndsmyndighet när det gäller krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. ISP har även ett informations- och erfarenhetsutbyte med motsvarande organ i andra länder och deltar i samarbete inom ramen för internationella överenskommelser om exportkontroll. Vidare ger myndigheten stöd till Regeringskansliets deltagande i bilateralt och internationellt samarbete på exportkontrollområdet (1 och 2 §§ förordningen [2010:1101] med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter).

Direktinvesteringsutredningen har nyligen avslutat uppdraget att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. I uppdraget ingick att analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av reglerna om granskning, se utredningens slutbetänkande, *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87). Utredningen har i delbetänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar* (SOU 2020:11) föreslagit att ISP ska vara kontaktpunkt för utbyte av uppgifter och synpunkter kring utländska direktinvesteringar samt ansvarig myndighet för att pröva utländska direktinvesteringar (s. 141 och 145). Regeringen beslutade den 4 juni 2020 att utse ISP till kontaktpunkt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (*Uppdrag till Inspektionen för strategiska produkter m.fl. att stärka arbetet mot utländska direktinvesteringar som kan påverka säkerhet eller allmän ordning*, den 4 juni 2020, Ju2020/02166/L4, se även 2 § lagen [2020:826] med komplet-

terande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och 2 § förordningen [2020:827] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar).

Den expertkunskap som ISP besitter rör främst kontroll av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. ISP har samtidigt stor erfarenhet av att inom sitt expertområde fatta beslut om tillstånd som innebär att väga in olika former av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska värderingar. Därtill kommer att myndigheten har erfarenhet av att bedöma känsliga tekniker och att analysera ekonomisk information såsom betalningsströmmar och ägarförhållanden. ISP har också ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter inom säkerhets- och försvarsområdet såsom Säkerhetspolisen och Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter, och är vana vid internationell samverkan. Vidare har ISP möjlighet att på krigsmaterielområdet föreskriva villkor för att ett tillstånd ska beviljas (13 och 14 §§ lagen om krigsmateriel). Myndigheten har därför stor erfarenhet av tillståndsprövningar och att göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar, vilket enligt vår mening talar för att ISP är den myndighet som är bäst lämpad för att beakta de utrikespolitiska intressena i en tillståndsprocess, trots att myndighetens verksamhetsområde är begränsat.

Direktinvesteringsutredningen har som tidigare nämnts föreslagit att ISP ska vara ansvarig myndighet i ett kommande granskningsystem av utländska direktinvesteringar. Detta innebär att myndighetens kompetens av säkerhetspolitiska bedömningar fortsatt kommer att utvecklas med den kommande uppgiften. Det är inte heller otänkbart att det kommer att finnas ett gränssnitt mellan rymdverksamhet och sådana utländska direktinvesteringar som kommer att omfattas av reglerna om granskning. I artikel 4 i EU-förordningen om utländska direktinvesteringar exemplifieras ett antal områden där granskning kan bli aktuell med anledning av säkerhet eller allmän ordning. Kritisk infrastruktur samt kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden är två områden som räknas upp i bestämmelsen. Rymden anges i bestämmelsen som exempel på sådan kritisk infrastruktur samt kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden där granskning kan bli aktuell. För det fall att tillståndsförfarandet för rymdverksamhet och granskningsförfarandet för utländska direktinvesteringar kommer att överlappa i någon

del bedömer vi att det är positivt att ISP är delaktig i båda processerna.

Sammantaget anser vi att även ISP bör vara delaktig i tillståndsprocessen för rymdverksamhet för att säkerställa utrikes-, och säkerhetspolitiska intressen.

Samrådsförfarandet

Eftersom rymden är ett område där civila och militära intressen överlappar är det svårt, eller rentav omöjligt, att dra en tydlig skiljelinje mellan vad som är relevant och inte relevant ur ett utrikes-, säkerhets- och försvarsperspektiv. Detta talar för att samtliga tillstånd skulle passera expertmyndigheterna. Alternativet skulle säkerställa att alla utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter beaktas i varje enskilt ärende. Samtidigt riskerar en sådan process att bli arbetskrävande och tidsödande för det fall att antalet ärenden framöver kommer att öka i stor omfattning. En viktig utgångspunkt för den nya rymdlagen är som tidigare nämnts att tillståndsprocessen blir snabb, smidig och förutsägbar så att den främjar forskningens och näringslivets intressen.

Ett annat alternativ är att processen anpassas så att det vid behov finns möjlighet att tillfråga expertmyndigheterna när ett ärende som har skyddsintresse inom respektive myndighets kompetensområde bereds. En fördel med en sådan ordning är att tillståndsprocessen blir snabbare och smidigare. Detta gör sig särskilt gällande om antalet tillståndsärenden kommer att öka avsevärt. Nackdelen med en sådan ordning är emellertid att det krävs kunskap inom säkerhets- och försvarsområdet hos den tillståndsgivande myndigheten för att identifiera i vilka situationer det behövs samråd. Som vi tidigare har konstaterat besitter inte Rymdstyrelsen i dag tillräcklig kunskap beträffande frågor om Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter, vilket till viss del talar emot denna ordning. Under våra samråd har det även framkommit att det inte är möjligt att skilja ut en viss kategori av ärenden som bör vara föremål för samråd. Behovet av samråd kan förekomma i alla typer av ärenden och kan dessutom variera över tid.

Som vi tidigare nämnt har det införts ett samrådsförfarande i ärenden om tillstånd till radioanvändning där Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får tillfälle att yttra sig i varje enskilt tillståndsärende. I förarbetena bedöms antalet ärenden om tillstånd vara cirka 10 000 (prop. 2019/20:15 s. 42).

En avgörande faktor för vilken ordning som får anses lämplig är enligt vår mening det uppskattade antalet tillståndsärenden. I avsnitt 7.3.4 har vi gjort en bedömning av antalet tillståndsärenden framöver och anfört att den uppskattade ökningen troligen kommer att ske succesivt. Detta innebär att de första åren efter ett ikraftträdande av den nya rymdlagen kommer antalet tillståndsärenden fortfarande vara förhållandevis få.

Mot bakgrund av antalet uppskattade tillståndsärenden anser vi att en ordning som innebär att expertmyndigheterna granskar samtliga tillståndsärenden inte kommer att bli så arbetskrävande och tidsödande att den inte bör övervägas. Detta ställningstagande gäller även om antalet ärenden framöver kommer att öka. Om en sådan ordning ska kunna medföra en effektiv och ändamålsenlig hantering är det emellertid väsentligt att reglerna om samrådsskyldighet utformas på ett sådant sätt att tillståndsgivande myndighet och samrådsmyndigheterna själva kan utarbeta en lämplig ordning beträffande på vilket sätt samråd ska ske.

Vi anser därför att samrådsförfarandet bör utformas på så sätt att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får tillfälle att yttra sig i varje enskilt ärende i syfte att klarlägga om ett tillstånd kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen eller om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen. Genom samrådet med Försvarsmakten anses de intressen som Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt bevakar vara väl företrädda.

I avsnitt 15.5 behandlas frågan om det ska införas sekretessbrytande bestämmelser för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter, så att myndigheterna – när det är lämpligt – kan lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen i tillståndsärenden. I avsnitt 15.6 behandlas frågan om det ska införas en uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen i förhållande till Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter avseende uppgifter i sådana ärenden.

Samråd med andra berörda myndigheter

För vissa frågor kan det uppkomma behov av samråd med andra myndigheter än Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter. Det kan exempelvis vara FOI, som bedriver omvärldsbevakning, analys och forskning inom rymdområdet med fokus på försvars- och säkerhetsfrågor eller MSB, som ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar och samordna frågor kring skydd av kritisk infrastruktur (samhällsviktig verksamhet). En annan myndighet som kan behöva höras är Post- och telestyrelsen, som prövar tillståndsärenden om användning av radiosändare och utför satellitanmätningar för registrering hos den internationella teleunionen.

Rymdstyrelsen ska i dag vid beredningen av ett tillståndsärende höra Post- och telestyrelsen eller andra statliga verk eller myndigheter som berörs av ansökningen (1 § förordningen om rymdverksamhet). Enligt Rymdstyrelsen hörs i dag alltid Post- och telestyrelsen i beredningen av ett tillståndsärende, men det kan framöver finnas ärenden då detta behov inte finns. Rymdstyrelsen har emellertid i dag inte någon praxis avseende att höra några andra myndigheter, men myndigheten har angett att ett sådant behov kan uppkomma framöver.

Vår uppfattning är att Rymdstyrelsen bör ha möjlighet att även fortsatt vända sig till de myndigheter som kan ha expertkunskaper inom ett visst område för samråd. Att en tillståndsmyndighet får samråda även med andra myndigheter om det behövs för att handlägga tillståndsärenden behöver emellertid inte regleras särskilt.

7.3.6 Allmänna villkor för tillstånd

Vårt förslag: Tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas, under förutsättning att

1. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas,
2. verksamhetsutövaren uppfyller lagens krav på försäkring eller annan ekonomisk säkerhet,

3. verksamheten ska bedrivas med beaktande av allmän och enskild säkerhet,
4. verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,
5. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas,
6. verksamheten inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,
7. verksamheten ska vara förenlig med Sveriges internationella förpliktelser,
8. verksamheten ska bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll, och
9. verksamheten ska bedrivas med beaktande av den internationella teleunionens regler.

Skälen för förslaget

Inledning

I avsnitt 7.3.3 har vi redogjort för olika typer av tillstånd. Nästa fråga att ta ställning till är om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka villkor som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet.

I den nuvarande rymdlagen saknas bestämmelser om vilka villkor som gäller för tillstånd. Vid tiden för framtagande av lagen fanns bara tillståndsansökningar från statliga aktörer samt det statligt ägda Rymdbolaget och lagstiftaren förutsåg sannolikt inte att kommersiell rymdverksamhet skulle komma att bedrivas i den utsträckning som görs i dag. Ett reformbehov som lyfts fram i kommittédirektiven, men även under våra samråd, är behovet av ett förutsägbart och tydligt regelverk avseende vilka villkor som ska krävas för att tillstånd ska beviljas. Avsaknaden av en sådan reglering kan annars innebära att investeringar i Sverige hämmas, eftersom privata investerare inte i förväg vet vilka villkor som kommer att ställas upp för tillstånd. En sådan reglering skulle även främja enhetliga krav på

verksamhetsutövarna och underlätta processen för tillståndsgivaren. Sammantaget anser vi därför att det finns skäl att reglera tillståndsvillkoren.

I det följande behandlas de villkor som enligt vår mening gäller för alla former av rymdverksamhet och därmed ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas oavsett vilken sorts tillstånd som ansökan avser. Villkoren riktar sig mot verksamhetsutövaren, se definitionen av begreppet i avsnitt 7.3.3. Eftersom villkoren är relativt generellt utformade bör dessa enligt vår mening införas i den föreslagna lagen. Frågan om det även bör finnas mer specifika villkor som till exempel är kopplade till var och en av de olika tillståndstyperna och på vilken normnivå sådana villkor i så fall bör regleras kommer att övervägas i avsnitt 7.3.7.

Innan vi behandlar de olika villkoren så bör det framhållas att om sökanden tidigare misskött ett tillstånd för viss verksamhet, till exempel åsidosatt tillståndsvillkor eller fått ett tillstånd återkallat, kan det finns anledning att anta att den nya verksamheten inte kommer att uppfylla samtliga nedan angivna villkor varför ett nytt tillstånd inte bör beviljas.

Ekonomisk och teknisk plan

Rymdverksamhet är som tidigare konstaterats förenad med risk för betydande skador med påföljder för svenska staten. Verksamhetsutövaren behöver därför presentera en ekonomisk plan för hur verksamheten ska finansieras som ska godkännas av tillståndsmyndigheten. Av planen ska det tydligt framgå att verksamhetsutövaren har de ekonomiska resurser som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Planen ska avse hur alla faser av verksamheten ska finansieras, men också hur eventuella åtgärder på grund av kollisionsvarningar eller skador ska hanteras ekonomiskt.

Verksamhetsutövaren behöver därtill få godkänt en teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas. Den tekniska planen ska ligga till grund för tillståndsmyndighetens bedömning av att design och tekniska lösningar är godtagbara. Det ska bland annat framgå hur och i vilken utsträckning sökanden har tillmötesgått LTS-riktlinjerna och andra eventuella framtida riktlinjer som kan bli resultatet av internationella samarbeten som Sverige deltar i. Den tekniska planen ska

även omfatta vilken typ av kommunikation mellan jorden och satelliten som planeras och detta ska anses vara godtagbart.

När verksamheten inleds måste frekvenser och banposition för satelliten vara registrerade inom den internationella teleunionen samt tillstånd att använda radiosändare för kommunikationen från markstation till satellit (upplänk) meddelats. Tillstånd att använda radiosändare regleras i lagen om elektronisk kommunikation för det fall som kommunikation till satelliten ska ske från en svensk markstation, se nedan avsnitt om nationellt radiotillstånd och internationella teleunionens regler. Som vi tidigare nämnt kan radiokommunikation framöver komma att ersättas med annan teknik, till exempel optisk kommunikation. I så fall ska planen för hur detta ska hanteras tekniskt bedömas vara godtagbar.

Verksamhetsutövaren ska också ha den tekniska kompetens som krävs för verksamheten. Teknisk kunskap för att bedriva verksamheten kan finnas hos verksamhetsutövarens personal eller vara inhyrd. Bedömningen av vilken teknisk kunskap och erfarenhet som krävs ska stå i proportion till aktivitetens tekniska komplexitet, vilket innebär att det ställs högre krav på ett större kommersiellt satellitprojekt än ett studentprojekt med kubsatelliter. I bedömningen av den tekniska kompetensen ingår att värdera verksamhetsutövarens förmåga att analysera vilka risker de olika momenten innebär och hantera dessa på ett adekvat sätt. Verksamhetsutövaren måste också tekniskt kunna hantera oväntade händelser och konsekvenserna av dessa. I driften av en manövrerbar satellit i omloppsbana ska verksamhetsutövaren också kunna hantera information om kollisionsrisk och vidta nödvändiga åtgärder.

Ett villkor bör därför vara att verksamhetsutövaren ska ha en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas.

Försäkring eller annan ekonomisk säkerhet

För att säkerställa att verksamhetsutövaren kan ersätta uppkommen skada bör ett villkor för tillstånd vara att verksamhetsutövaren uppfyller lagens krav på ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet. Försäkringen eller säkerheten ska täcka det strikta ansvaret eller regressansvaret upp till ett belopp om 600 miljoner kronor. Tillstånds-

myndigheten kan emellertid besluta om ett lägre belopp, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten. Försäkringsskyldigheten ska inte gälla för den som omfattas av det statliga försäkringssystemet. Det ska även finnas möjlighet till undantag från försäkringsskyldighet om någon annan aktör har en ansvarsförsäkring eller har ställt en säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar. Frågor om försäkring behandlas i avsnitt 10.4.

Allmän och enskild säkerhet

Rymdverksamhet kan orsaka avsevärda person- och saksador på jordens yta, i luftrummet och i rymden. Att rymdverksamhet ska bedrivas med beaktande av allmän och enskild säkerhet bör vara ett villkor för tillstånd så att det under tillståndsgivningen säkerställs att verksamheten är säker. Den rymdbas varifrån utsändningen sker har vissa säkerhetskrav som verksamhetsutövaren måste förhålla sig till. Dessa ska anses vara acceptabla för att tillstånd ska beviljas. Om risken bedöms vara för hög för skada på tredje part ska en ansökan avslås.

Rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan

Rymdskrot är i dag ett omfattande rymdmiljöproblem. Det är därför av största vikt att rymdverksamheten inte bidrar till ytterligare rymdskrot. Ett villkor för att få tillstånd till rymdverksamhet bör därför vara att verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för rymdmiljön så att uppkomst av rymdskrot samt annan skadlig miljöpåverkan minimeras. Verksamheten ska därför prövas utifrån de internationella riktlinjerna och rekommendationerna som finns på miljöområdet, LTS-riktlinjerna och Space debris mitigation guidelines, samt de bestämmelser om miljöskydd som vi föreslår i avsnitt 11.4. I prövningen bedöms risken för uppkomst av rymdskrot, till exempel på grund av kollisioner med andra rymdföremål, och risken för skadlig miljöpåverkan på jorden, i luftrummet och i rymden, exempelvis utsläpp, buller och nedfall. Vidare bedöms risken för skadlig miljöpåverkan om kemiska ämnen, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen ska användas. Om verksamheten innefattar landning på en annan himlakropp ska risken för oönskad biologisk sprid-

ning mellan himlakroppar bedömas. För att tillstånd ska meddelas ska dessa risker anses vara acceptabla för miljön.

Frågor om rymdskrot och miljöskydd behandlas vidare i kapitel 11.

Plan för verksamhetens avslut

Verksamhetsutövaren bör ha en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas och vad som händer med rymdföremålet när aktiviteten är avslutad. I vissa fall följer ett nytt tillstånd, till exempel om en utsändning slutar med leverans av en manövrerbar satellit i omloppsbana. I andra fall förflyttas rymdföremålet till en bana som bedöms säkrare eller till en bana närmare jorden för att brinna upp i atmosfären.

Verksamhetens avslut ska beskrivas så att tillståndsmyndigheten kan bedöma lämpligheten i förfarandet och konsekvenserna av det. En bedömning ska ske över hur verksamhetsutövaren beaktat risken för att ett rymdföremål inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden. Vidare ska verksamhetens avslut beskrivas så att tillståndsmyndigheten kan bedöma hur det förhåller sig till LTS-riktlinjerna och andra rekommendationer som följer av att Sverige deltar i internationella samarbeten med anknytning till rymdverksamhet, samt den bestämmelse som vi föreslår om att verksamhetsutövaren bör säkerställa att ett rymdföremål i rymden, senast 25 år efter att verksamheten avslutades, överförs till atmosfären eller en omloppsbana där det inte kan orsaka skada för annan verksamhet, se avsnitt 11.4.2.

Att förhålla sig till LTS-riktlinjerna kan bland annat omfatta en analys och beskrivning av hur rymdväder kan påverka arbetet med att ta en satellit ur sin bana och föra den till en så kallad graveyard eller mot jorden för att brinna upp i atmosfären. Villkoret har i dessa fall en nära anknytning till villkoret om att minimera uppkomsten av rymdskrot.

Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen

I avsnitt 5.5.3 har vi kommit fram till att den nya lagen bör säkerställa Sveriges säkerhet samt andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen bland annat genom tillståndsprocessen. Ett vill-

kor för tillstånd bör därför vara att verksamheten inte är olämplig med hänsyn till dessa intressen. En granskning av alla i verksamheten involverade ägare och samarbetsparter samt av rymdföremålets delar och dess uppgift ska därför göras av tillståndsmyndigheten utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Som beskrivits i avsnitt 4.3.4 och 4.3.5 är Sverige delaktigt i internationella samarbetsforum gällande produkter med koppling till missilteknik respektive konventionell krigsföring. Det är Missilteknologikontrollregimen (MTCR), som syftar till att hindra eller begränsa spridningen av robotar som bärare av massförstörelsevapen, samt Wassenaar-arrangemanget, som är en kontrollregim för transparens och ansvarstagande vid export av produkter och tekniker med dubbla användningsområden. Dessa exportkontrollregimer är inte juridiskt bindande, men kontrollistorna i regimerna, som tagits fram gemensamt av de anslutna länderna och innehåller vilka produkter som ska vara tillståndspliktiga, är emellertid intagna som bilaga till PDA-förordningen, vilket innebär att de är direkt tillämpliga, se avsnitt 4.4.2. Resterande del av regimerna utgör alltså inte någon internationell förpliktelse för Sverige i den meningen att de är juridiskt bindande föreskrifter, se nedan villkor, men har däremot betydelse för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Sverige deltar också aktivt i arbetet med Haagkoden som innebär ett politiskt åtagande att förebygga och förhindra spridningen av ballistiska robotar som kan bära massförstörelsevapen, se avsnitt 4.3.3.

Utsändning från svenskt territorium kan komma att innebära import av bärraket, sondraket, nyttolast eller delar av sådana rymdföremål. Import av produkter med dubbla användningsområde är inte reglerat vad avser kontroll, men det kan finnas utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska skäl till att tillståndsgivaren vill granska vilka samarbetspartners som är samlade i aktiviteten. Det kan gälla allt från handelspolitiska överenskommelser till militära tillämpningar. Det kan i samband med import av föremål till Sverige uppstå behov av att sända tillbaka föremål till exportlandet, vilket då kräver exporttillstånd, se nedan avsnitt om exporttillstånd. Vidare kan import till Sverige av vissa föremål, till exempel bärraketer, vara sådana produkter som enligt MTCR:s riktlinjer kräver exportförsäkran från importerande stat (Government – to – Government Assurances). En sådan försäkran intygar att produkterna inte ska användas för något

syfte som strider mot MTCR samt vissa andra åtaganden vad gäller vidareexport.

Här kan det också bli fråga om att förhålla sig till regelverket avseende utländska direktinvesteringar i Sverige.²

Sveriges internationella förpliktelser

Ett villkor för tillstånd till rymdverksamhet är att verksamheten ska vara förenlig med Sveriges internationella förpliktelser. Sverige har på rymdområdet anslutit sig till fyra internationella rättsligt bindande traktater inom området rymdrätt; rymdfördraget, ansvarskonventionen, räddningsfördraget och registreringskonventionen, se avsnitt 4.2. Sveriges internationella förpliktelser är inte begränsade till den internationella rymdrättens område utan inkluderar folkrättsliga åtaganden i övrigt som Sverige är bunden av. Rymdfördraget hänvisar till exempel särskilt till att utforskande och nyttjande av rymden ska ske i överensstämmelse med folkrättens regler (artikel 1). Sveriges internationella förpliktelser kan även omfatta förpliktelser enligt den internationella privaträtten och EU-rätten.

Exporttillstånd

När det gäller utsändning av rymdföremål från utlandet kan verksamhetsutövaren behöva ett exporttillstånd enligt reglerna om produkter med dubbla användningsområden, PDA-regelverket, som beskrivs i avsnitt 4.4.2. Verksamheten kan även omfattas av lagen om krigsmateriel. Ansvarig myndighet för att pröva frågor om exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden och krigsmateriel är Inspektionen för strategiska produkter.

Eftersom exporttillståndsförfarandet kan pågå parallellt med rymdtillståndsförfarandet bör det inte krävas att exporttillstånd har meddelats för att tillstånd enligt rymdlagen ska beviljas. I stället bör ett villkor för tillstånd att bedriva rymdverksamhet vara att verksamheten ska bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll.

² Se betänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87).

Nationellt radiotillstånd och internationella teleunionens regler

Lagen om elektronisk kommunikation reglerar tillstånd för radiokommunikation från svensk markstation till en satellit (upplänk). Enligt 3 kap. 1 § krävs tillstånd för att använda radiosändare i Sverige eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands. Tillståndet avser rätten att använda en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme. Post- och telestyrelsen, som har ett samlat ansvar inom området för elektronisk kommunikation, prövar frågor om tillstånd.

Lagen om elektronisk kommunikation reglerar emellertid inte kommunikation från en satellit till jorden (nedlänk), utan detta regleras i stället internationellt genom koordinering, notifiering och registrering inom den internationella teleunionen (ITU), med stöd av radioreglementet. ITU är en organisation som lyder under FN och som samordnar radiokommunikationsnät och radiotjänster internationellt, bland annat utifrån det faktumet att radiofrekvenserna är en begränsad naturresurs och därför bör användas effektivt. Internationella teleunionen samordnar den koordinering som sker mellan länderna och ansvarar för notifiering och registrering av radiofrekvensers användning och satelliters banpositioner på global nivå. Radioreglementet förhandlas fram mellan länderna under Världsradiokonferenserna. Enligt 7 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen handlägger Post- och telestyrelsen frågor som rör Sveriges deltagande i den internationella teleunionen. I uppgiften ingår bland annat att anmäla svenska satellitsystem för koordinering, notifiering och registrering hos den internationella teleunionen. De satellitsystem som notifieras i den internationella teleunionens register blir svenska statens frekvensrättigheter. Satellitoperatören får sedan bruka dessa rättigheter enligt Post- och telestyrelsens praxis för satellitkoordinering.

Processen inom den internationella teleunionen kan ta flera år – upp till åtta år – enligt procedurerna i Radioreglementet. Av detta skäl bör det därför inte krävas att tillstånd att använda radiosändning har meddelats eller att frekvenser och banpositioner är registrerade hos den internationella teleunionen för att tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas. Enligt uppgift från Post- och telestyrelsen sker i dag dessa tillstånds- och koordineringsförfaranden parallellt. Innan rymdverksamheten påbörjas måste emellertid frekvenser och

banposition för satelliten vara registrerade inom den internationella teleunionen samt tillstånd att använda radiosändare för kommunikation från markstation till satellit (upplänk).

Tillstånd att använda radiosändare regleras som tidigare nämnts i lagen om elektronisk kommunikation och det finns därför inte något skäl att reglera detta även i rymdlagen. Dessutom kan det vara fråga om kommunikation från en markstation som ligger utomlands och då krävs det inte något tillstånd enligt lagen om elektronisk kommunikation. Framöver kan dessutom radiokommunikation komma att ersättas med annan teknik, till exempel optisk kommunikation.

När det gäller radiosändare i rymden (nedlänk) regleras detta som tidigare nämnts inte i lagen om elektronisk kommunikation, eller någon annan svensk författning, utan endast med stöd av den internationella teleunionens radioreglemente. Ett villkor för tillstånd att bedriva rymdverksamhet bör därför vara att verksamheten ska bedrivas med beaktande av ITU:s regler. Ett motsvarande villkor för tillstånd finns i den danska och den finska rymdlagen och i det norska lagförslaget.

Förfarandet hos ITU behöver inte ha initierats genom en anmälan från Post- och telestyrelsen, utan kan också initieras av motsvarande myndighet i utlandet. I dessa sistnämnda fall bör emellertid Post- och telestyrelsen höras innan Rymdstyrelsen fattar beslut om tillstånd, se avsnitt 7.3.5.

7.3.7 Särskilda villkor för tillstånd

Vårt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Det ska anges i förordning att Rymdstyrelsen ska få meddela sådana föreskrifter.

Regeringen ska få meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet krävs avtal om ansvarsfördelning med annan stat.

Skälen för förslaget

Ytterligare villkor för tillstånd

I avsnitt 7.3.6 har vi föreslagit de allmänna villkor för tillstånd som vi anser ska vara uppfyllda för att ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas. Villkoren gäller för alla former av rymdverksamhet och därmed är de tämligen allmänt utformade.

Det kan emellertid finnas skäl för att även ställa upp mer detaljerade villkor för att tillstånd ska beviljas, exempelvis kring vilka risker som kan anses acceptabla och vilka tekniska krav som ska vara uppfyllda. Sådana villkor kan gälla för samtliga tillståndstyper, men även endast för en typ av tillstånd. Utförliga regler kan ge en önskad tydlighet av vad som krävs för att ett tillstånd ska beviljas, vilket kan bidra till ett mer förutsägbart och tydligt regelverk som ställer enhetliga krav på verksamhetsutövarna. Att differentiera tillståndsförfarandet så att vissa villkor och krav endast aktualiseras vid vissa tillståndstyper bidrar också till en snabbare och mer effektiv tillståndsprcess. En sådan ordning främjar forskning, utveckling och innovation samt stärker svensk konkurrenskraft. Samtidigt bör inte tillståndsprcessen tyngas av alltför många och detaljerade krav så att processen blir onödigt tung och byråkratisk. Det är således viktigt att det finns en balans mellan dessa intressen.

Ytterligare villkor för tillstånd bör enligt vår mening regleras på lägre författningsnivå eftersom de kommer att vara detaljerade. Även det förhållandet att vilka villkor som krävs kan variera över tid talar för en reglering på föreskriftsnivå. Vi anser därför att det bör införas en föreskriftsrätt för regeringen i den nya lagen.

Frågan är emellertid om en delegation av föreskriftsrätten ska kunna ske till myndighet. Den myndighet som främst kommer i fråga för en föreskriftsrätt på området är Rymdstyrelsen. En del av de villkor som kan ställas upp för att tillstånd ska beviljas är av politisk karaktär i den meningen att de medför krav på verksamheten som i förlängningen kan få konsekvenser för svenskt näringsliv och svensk konkurrensförmåga. Ett exempel är om Rymdstyrelsen föreskriver om krav avseende att rymdföremål endast får använda miljövänligt bränsle. Föreskrifter av sådan politisk karaktär bör underställas riksdag eller regering och inte föreskrivas av myndighet. Däremot kan, som vi anfört ovan, utförliga regler som utformas av Rymdstyrelsen ge aktörer som är intresserade av att investera i Sverige en önskad

förutsägbarhet för vad som krävs för att ett tillstånd ska beviljas. Att så inte är fallet i dag har kritiserats från olika håll, se avsnitt 5.2. Transparens och tydlighet i tillståndprocessen är viktigt, inte minst vad gäller vilka tekniska krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. I ljuset av den snabba utvecklingen på det tekniska området och då antalet tillståndsärenden med stor sannolikhet kommer att öka framöver, finns det skäl för att Rymdstyrelsen bör ha möjlighet att meddela föreskrifter. Enligt vår mening talar därför övervägande skäl för att ge Rymdstyrelsen föreskriftsrätt på området. I och för sig är bemyndigandet brett, men det får förutsättas att myndigheten inte sätter upp villkor som är betungande för privata aktörer och hämmar den svenska konkurrensen eller villkor som avser politiska frågor, till exempel miljökrav som inte är verksamhetsmässigt motiverade eller krav som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.

När det gäller normgivningen kan flertalet av dessa föreskrifter höra till regeringens restkompetens då det inte krävs ett bemyndigande från riksdagen, men det kan enligt vår mening inte uteslutas att det också kan vara fråga om betungande föreskrifter som kräver ett sådant bemyndigande. Vi föreslår därför ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva om ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Det bör anges i förordning att Rymdstyrelsen får meddela sådana föreskrifter.

Mellanstatligt avtal om ansvarsfördelning mellan utsändande stater

Om Sverige är utsändande stat enligt ansvarskonventionen är den svenska staten strikt ansvarig för tredje parts skada som inträffat på jorden eller på luftfartyg under flygning samt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakar annan stats rymdföremål i rymden om det föreligger vårdslöshet. Ansvaret som åläggs utsändande stat kan vara solidariskt med andra utsändande stater, se avsnitt 10.2.1.

För att reglera ansvar mellan solidariskt ansvariga stater är det enligt uppgift brukligt att ingå mellanstatliga avtal om vem som ska bära ansvaret vid en eventuell skada som orsakas av rymdföremålet. Dessa mellanstatliga avtal är emellertid inte bindande för andra än avtalsparterna. Om Sverige har ingått ett avtal med annan utsänd-

ande stat som reglerar att Sverige inte är ersättningskyldig vid en eventuell skada kan därför en skadelidande stat fortfarande vända sig till Sverige och kräva skadestånd. Avtalet säkerställer däremot en regressrätt för Sverige gentemot avtalsparten.

Enligt vår bedömning kan det finnas anledning att i vissa fall kräva att ett mellanstatligt avtal om ansvarsfördelning ingås för att ett tillstånd om rymdverksamhet ska beviljas. Regeringen bör därför få ett bemyndigande att föreskriva om att i det enskilda fallet besluta om krav på mellanstatligt avtal.

7.3.8 Tillståndsansökan

Vårt förslag: Det ska regleras i förordning att en ansökan om tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska innehålla,

1. uppgifter om verksamhetsutövarens namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och person- eller registreringsbevis,
2. om verksamhetsutövaren är en juridisk person, uppgifter om ägare till denne som direkt eller indirekt innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna,
3. en redogörelse för verksamhetsutövarens kompetens och tidigare erfarenheter av att bedriva rymdverksamhet,
4. en beskrivning av den planerade verksamheten och dess syfte, mål och varaktighet,
5. en beskrivning av rymdföremålets delar och ägarförhållandena till dessa,
6. en beskrivning av vilka aktörer verksamhetsutövaren samarbetar med för att bedriva verksamheten,
7. en beskrivning av den ekonomiska planen för hur verksamheten ska bedrivas,
8. en beskrivning av den tekniska planen för hur verksamheten ska bedrivas,
9. en bedömning av riskerna med verksamheten för allmän och enskild säkerhet,

- 10.en beskrivning hur verksamheten ska bedrivas för att vara långsiktigt hållbar och för att minimera uppkomst av rymdskrot samt annan skadlig miljöpåverkan,
- 11.en beskrivning av hur verksamheten ska avslutas,
- 12.en beskrivning av att verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser,
- 13.en beskrivning av hur verksamhetsutövaren beaktat reglerna om exportkontroll,
- 14.en beskrivning av hur verksamhetsutövaren beaktat den internationella teleunionens regler,
- 15.avtal om ansvarsförsäkring eller intyg om annan ekonomisk säkerhet, om det krävs,
- 16.tillstånd för annan typ av rymdverksamhet som har samband med den verksamhet som ansökan avser, om det krävs, och
- 17.andra tillstånd och avtal som är av betydelse för verksamheten.

Rymdstyrelsen ska få meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla.

Skälen för förslaget

Inledning

De ansökningar om tillstånd som Rymdstyrelsen har handlagt har fram till för ett par år sedan primärt avsett verksamhet som utförts av bolag som ägs eller tidigare har ägts av svenska staten. Antalet ansökningsärenden har också varit lågt; i genomsnitt ett ärende vartannat år. Enligt Rymdstyrelsen har behovet av ett standardiserat förfarande för tillståndsansökningar därför tidigare inte identifierats. Som beskrivits i avsnitt 7.3.4 har trenden med ett lågt antal ansökningar redan tydligt förändrats och de senaste två åren handlade myndigheten tre tillståndsärenden och svarade på ett flertal förfrågningar om förutsättningarna för att ansöka om tillstånd och bedriva rymdverksamhet. Myndigheten har under år 2018 sett över sina rutiner för beredning av tillståndsärenden vad gäller bland annat rutiner för

handläggning och dokumentation. Den förväntade ökningen av antalet ärenden framöver medför enligt Rymdstyrelsen att behovet av standardiserad information, stöd för dokumentation och mer långtgående krav på utformningen av ansökningar kommer att öka (*Rymdstyrelsens handläggning av tillståndsärenden – processbeskrivning*, den 15/2 2021, dnr 2021-00017).

Behov av att reglera innehållet i en tillståndsansökan

Dagens rymdlagstiftning innehåller inte några krav på vad en tillståndsansökan ska innehålla för uppgifter. I förarbetena till den nuvarande rymdlagen anges att i en ansökan om tillstånd till rymdverksamhet måste tämligen noggrant anges vad verksamheten avses omfatta (prop. 1981/82:226, s. 15).

Sedan den svenska rymdlagstiftningen tillkom i ljuset av Sveriges tillträde till rymdfördraget har internationella normer och riktlinjer avseende rymdverksamhet förändrats och utvecklats. Under senare år har särskilt nya icke-bindande internationella riktlinjer och rekommendationer angående rymdverksamhet drivit utvecklingen framåt, även beträffande den nationella rymdrätten. Till exempel efterfrågar numera Rymdstyrelsen i handläggningen av tillståndsärenden en beskrivning av verksamheten som visar efterlevnaden av IADC:s riktlinjer om rymdskrot, se vidare om dessa riktlinjer i avsnitt 11.3.1 (*Rymdstyrelsens handläggning av tillståndsärenden – processbeskrivning*).

För att handläggningen av en tillståndsansökan ska ske på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt finns det skäl för att närmare reglera vilka uppgifter som en sådan ansökan ska innehålla. En sådan reglering skulle också medföra en tydlighet och förutsägbarhet för såväl den som ansöker om tillstånd, som den som utfärdar det. Det är vidare en förutsättning för att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen att tillståndsmyndigheten får vetskap om alla aktörer som är delaktiga i den verksamhet som ansökan avser. Verksamhetsutövaren bör därför i ansökan redogöra för uppgifter hänförliga till verksamheten. Därutöver bör dokumentation i form av avtal och andra tillstånd bifogas ansökan för att tillståndsmyndigheten ska kunna få en helhetsbild av den planerade verksamheten och kunna kontrollera att aktuella villkor för tillståndet är uppfyllda, se avsnitt 7.3.6.

Vi anser därför att det bör regleras vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla. En sådan bestämmelse kan lämpligen införas i förordning eftersom det rör sig om en reglering på detaljnivå som dessutom kan behöva anpassas och förändras över tid. Av dessa skäl bör det även vara möjligt för regeringen att delegera föreskrifträtten vidare till Rymdstyrelsen så att myndigheten har möjlighet att föreskriva vilka ytterligare uppgifter som ska finnas med i en tillståndsansökan. Föreskrifterna ska inte avse uppgifter som inte kan kopplas till de villkor för tillstånd som har föreskrivits. Det bör även framhållas att Rymdstyrelsen inom ramen för sin tillståndsprövning har möjlighet att i varje enskilt ärende begära in även andra uppgifter än de som framgår av författning för det fall dessa behövs för prövningen av ansökan.

Handläggning av ansökan avseende flera tillståndstyper

I avsnitt 7.3.2 har vi föreslagit att det ska finnas olika tillståndstyper för olika slag av verksamhet. En verksamhetsutövare kan välja att ansöka om flera tillstånd vid samma tillfälle, dvs. i en och samma ansökan. Ett exempel är att verksamhetsutövaren när denne ansöker om utsändningstillstånd även ansöker om manövreringstillstånd och återföringstillstånd. Detta är lämpligt i de fall verksamhetsutövaren har en planerad rymdverksamhet som innehåller dessa tre verksamhetstyper och har vetskap om de uppgifter som krävs för till exempel återföringstillståndet redan när utsändningstillståndet söks. Rymdstyrelsen kan i dessa fall handlägga ansökan om de olika tillstånden gemensamt, vilket medför att tillståndsprocessen blir snabbare och effektivare, vilket gynnar såväl den sökande som tillståndsmyndigheten. Rymdstyrelsen får då också en bra helhetsbild av verksamheten.

En sorts tillstånd är i vissa fall en förutsättning för en annan sorts tillstånd, till exempel är ett manövreringstillstånd en förutsättning för att ett utsändningstillstånd ska beviljas om det handlar om en manövrerbar satellit som ska placeras i omloppsbana. Dessa tillstånd bör då sökas samtidigt av ovan nämnda skäl. Om verksamhetsutövaren inte är ett svenskt subjekt kommer emellertid manövreringstillståndet att sökas utomlands och i dessa fall bör tillståndet bifogas den svenska ansökan om utsändningstillstånd. För det fall det utländska manövreringstillståndet ännu inte är beviljat kan tillstånds-

myndigheten villkora beslutet om utsändningstillstånd med att ett manövreringstillstånd ska ha beviljats innan utsändningsverksamheten inleds, se avsnitt 7.3.9.

Vilka uppgifter en tillståndsansökan ska innehålla

En ansökan om tillstånd att bedriva rymdverksamhet bör innehålla de uppgifter som krävs för att Rymdstyrelsen ska kunna pröva ansökan utifrån de villkor som finns uppställda i författning. Alla de uppgifter som här föreslås att en ansökan ska innehålla kommer inte att aktualiseras i varje ärende, till exempel försäkringsavtal eller exporttillstånd. Inte heller krävs det att en ansökan om ett kompletterande tillstånd innehåller alla de föreslagna uppgifterna. Vilka uppgifter som krävs får avgöras i varje enskilt fall. Av förvaltningslagen följer att om en ansökan är ofullständig ska sökanden beredas tillfälle att komplettera ansökan.

Inledningsvis bör ansökan innehålla uppgifter om verksamhetsutövarens namn, och kontaktuppgifter. Om verksamhetsutövaren är en fysisk person ska personnummer anges och personbevis inges. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person ska organisationsnummer och registreringsbevis inges.

En ansökan ska innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten och dess syfte, mål och varaktighet. Genom dessa uppgifter ska tillståndsmyndigheten få de uppgifter som ska föras in i det nationella registret över rymdföremål, se avsnitt 8.4.1. Det handlar om uppgifter om utsändande stat eller stater, beteckning eller registernummer på rymdföremålet, dag och område eller plats för utsändande, grundläggande parametrar för omloppsbanan, såsom omloppstid, banplanets lutning, apogeum och perigeum, samt rymdföremålets allmänna användning. Verksamhetsbeskrivningen ska även möta tillståndsmyndighetens behov av att få kännedom om avsikten med verksamheten för att kunna bedöma om den uppfyller villkoren för att tillstånd ska beviljas, bland annat om den är lämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, se avsnitt 7.3.6.

Utifrån dessa intressen är det av väsentlig betydelse att det finns en grundlig redogörelse i ansökan om ägarförhållanden och samarbetspartners. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person ska

därför uppgifter om ägare som direkt eller indirekt innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna anges. Därtill ska det finnas en noggrann beskrivning av vilka aktörer verksamhetsutövaren samarbetar med för att bedriva verksamheten och av rymdföremålets delar och ägarförhållanden till dessa. Verksamhetsutövaren ska alltså redogöra för alla aktörer som är involverade i aktuell verksamhet och för varje enskild nyttolast i ut-sändningen, till exempel vem som är ägare till nyttolasten, var denna är byggd, vilka de väsentliga beståndsdelarna är, om det finns komponenter som ingår i ett annat lands exportkontrollregimer och vad den ska utföra för uppdrag. Även passiva roller som är involverade i aktiviteten, till exempel vem som finansierar verksamheten, ska anges. Tillståndsmyndigheten får därmed information om vem som är ägare till bolaget som bedriver verksamheten och som har ett potentiellt inflytande i den, vem som är ägare till varje enskild del av rymdföremålet och vilka andra aktörer som är delaktiga i verksamheten. En lämplighetsbedömning utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen görs därefter av dessa aktörer och på så sätt kan olämpliga aktörer hindras på ett tidigt stadium.

För att tillståndsmyndigheten ska kunna bedöma om verksamhetsutövaren har de ekonomiska resurser och den tekniska kompetens som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt, ska en beskrivning av en ekonomisk respektive teknisk plan för bedrivandet av verksamheten lämnas. Verksamhetsutövarens kompetens och tidigare erfarenheter av att bedriva rymdverksamhet ska beskrivas. Detta gäller även för ansvarig personal.

Av den tekniska planen ska design och tekniska lösningar redovisas så att tillståndsgivaren kan bedöma hur syfte och mål ska uppfyllas. En analys av de olika momentens risker och hur dessa ska hanteras samt oväntade händelser, till exempel hur satelliten påverkas av rymdväder, och konsekvenserna av dessa ska bifogas. Av planen ska det framgå om kommunikationen ska ske från en markstation i Sverige eller från en markstation i utlandet. I det första fallet behövs tillstånd enligt lagen om elektronisk kommunikation innan verksamheten inleds, medan i det andra fallet behövs motsvarande utländskt tillstånd.

Rymdverksamheten är som tidigare konstaterats förenad med risk för betydande skador som svenska staten kan bli ansvarig för. Att verksamheten kommer att bedrivas på ett säkert sätt är därför nödvändigt för att tillstånd ska meddelas. Verksamhetsutövaren ska därför göra en beskrivning av riskerna med verksamheten vad gäller allmän och enskild säkerhet som ska tillfogas ansökan. I tillståndsansökan ska det finnas en analys av de risker för person- och sakskador på jordens yta, i luftrummet och i rymden som kan komma att orsakas av verksamheten. Om en utsändning av en nyttolast görs från en utländsk rymdbas ska det av ansökan framgå vilka säkerhetskrav som gäller för den rymdbasen och hur verksamhetsutövaren avser att förhålla sig till dem. Görs en utsändning från Sverige ska verksamhetsutövaren beskriva hur man avser att förhålla sig till de säkerhetskrav som gäller för den svenska rymdbasen. Till säkerhetskraven räknas alla aspekter som kan leda till skada på tredje part.

För att verksamheten ska kunna bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt, ska en beskrivning av detta samt hur verksamheten ska bedrivas för att minimera uppkomst av rymdskrot samt annan skadlig miljöpåverkan lämnas in med ansökan. Verksamhetsutövaren ska redovisa hur internationella riktlinjer och rekommendationer som finns om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, till exempel LTS-riktlinjerna, ska följas. En ansökan om utsändningstillstånd ska beskriva om, och hur, verksamhetsutövaren analyserar risken för kollision under utsändningsfasen. En ansökan om tillstånd att manövrera en satellit ska innehålla en beskrivning av hur kollision med rymdskrot eller annan aktiv satellit ska undvikas. Verksamhetsutövaren ska också redovisa risk för uppkomst av rymdskrot och annan miljöpåverkan på jorden, i atmosfären och i rymden. Hit räknas redovisning av vilka utsläpp som sker i samband med utsändning, buller och eventuella nedfall i havet och på marken. För de fall det handlar om att landa på en annan himlakropp än jorden ska det finnas en redovisning av hur man avser att förhindra oönskad biologisk spridning mellan himlakroppar. En sådan redovisning bör vara i relation till aktuella internationella riktlinjer, exempelvis COSPAR Policy on Planetary Protection³. I ansökan ska också kemiska ämnen, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen som eventuellt används uppges. Under denna punkt om miljöskydd faller även en beskrivning av hur

³ COSPAR Policy on Planetary Protection, approved by the COSPAR Bureau den 17 juni 2020.

rymdföremål tekniskt ska designas för att de ska vara långsiktigt hållbara och inte ge upphov till rymdskrot.

Miljöskäl är också en anledning till villkoret att det finns en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas och vad som händer med rymdföremålet när aktiviteten är avslutad. Verksamhetsutövaren ska därför lämna in en beskrivning av verksamhetens avslut i ansökan. Verksamhetsutövaren ska redovisa analys och skäl för planerade avslutsåtgärder, vilket kan avse förflyttning av en satellit till en bana som bedöms säkrare eller till en bana närmare jorden för att satelliten ska brinna upp i atmosfären. Analyserna ska innehålla risk för kollision med andra rymdföremål. Verksamhetsutövaren ska redovisa vid val av avslut hur de internationella riktlinjerna om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden samt de föreslagna reglerna om miljöskydd i rymdlaget, vilket innefattar den så kallade 25 års regeln, se avsnitt 11.4, har beaktats.

Av tillståndsansökan ska det framgå att verksamhetsutövaren har beaktat och säkerställt att verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser, se avsnitt 7.3.6. Vid utsändning från utlandet kan verksamhetsutövaren behöva tillstånd för att exportera produkter med dubbla användningsområden enligt PDA-regelverket. För att tillstånd för rymdverksamhet ska meddelas krävs att verksamheten ska bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll som regleras i PDA-regelverket, se avsnitt 4.4.2. En beskrivning av hur verksamhetsutövaren har beaktat PDA-regelverket ska därför lämnas in med ansökan, till exempel att exporttillstånd har meddelats eller att en ansökan om sådant tillstånd är under handläggning. Verksamhetsutövaren bör i ansökan även redovisa om verksamheten omfattas av lagen om krigsmateriel.

För att tillstånd för rymdverksamhet ska meddelas krävs att verksamheten ska bedrivas med beaktande av den internationella teleunionens regler, se avsnitt 7.3.6. Internationella teleunionen samordnar koordineringen som sker mellan länderna och ansvarar för notifiering och registrering av radiofrekvensers användning och satelliters banpositioner på global nivå. Denna process bör ha påbörjats när en ansökan om tillstånd till rymdverksamhet görs genom att underlag har skickats in till den internationella teleunionen via Post- och telestyrelsen, men det bör inte vara ett krav för tillstånd till rymdverksamhet. Processen behöver inte vara slutförd på så sätt att frekvenser och banposition är registrerade innan ett tillstånd att

bevilja rymdverksamhet beviljas. Det väsentliga är att registrering har skett innan rymdverksamheten påbörjas. En beskrivning av hur verksamhetsutövaren beaktat den internationella teleunionens regler ska därför lämnas in med ansökan. Om en satellitanmälan för registrering har gjorts hos den internationella teleunionen bör denna bifogas.

Även avtal om ansvarsförsäkring eller intyg om annan ekonomisk säkerhet ska fogas till ansökan för det fall detta är ett villkor för tillstånd, se avsnitt 10.4.

Den sökta verksamheten har i många fall samband med annan typ av verksamhet som kräver en annan sorts tillstånd. En utsändningsverksamhet övergår ofta i en manövreringsverksamhet och en aktivitet på en annan himlakropp än jorden förutsätter utsändnings- och manövreringstillstånd för att komma till den aktuella himlakroppen. I dessa fall kan tillståndsmyndigheten, av till exempel effektivitetsskäl, handlägga tillstånden för de sammanhängande verksamheterna gemensamt, men det är inte något krav på att den sammanhängande verksamheten måste ha ett svenskt tillstånd utan ett motsvarande utländskt tillstånd kan vara tillräckligt. I så fall ska detta tillstånd bifogas ansökan.

För det fall det finns andra tillstånd och avtal som är av betydelse för den sökta verksamheten ska även dessa bifogas ansökan. Det kan vara fråga om exportförsäkran eller något annat mellanstatligt avtal.

7.3.9 Villkor i tillståndsbeslut

Vårt förslag: Tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska kunna förenas med villkor om

1. att uppkomst av fara för allmän och enskild säkerhet ska undvikas,
2. att verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,
3. att ägarförändringar i verksamheten, som innebär att en ny ägare innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna, anmäls till den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten,

4. krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,
5. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd att använda radiosändare samt registrerat frekvenser och banposition inom den internationella teleunionen innan rymdverksamheten påbörjas, eller
6. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd för annan typ av rymdverksamhet innan verksamheten påbörjas.

Vår bedömning: En bestämmelse om tidsbegränsning av tillstånd bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

En bestämmelse om villkor i tillståndsbeslut bör införas i den nya lagen

Ett tillstånd får enligt den nuvarande rymdlagen förenas med de villkor som är påkallade med hänsyn till kontrollen av verksamheten eller av andra skäl (3 § andra stycket). Rymdlagen eller rymdförordningen föreskriver emellertid inte vilka villkor som ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet bör omfatta. I förarbetena till rymdlagen anges att det är naturligt att tillståndet inte är ett öppet tillstånd att bedriva rymdverksamhet, utan att det anger en ram för verksamheten och att det med hänsyn till det internationella ansvar som svenska staten har åtagit sig enligt rymdfördraget måste finnas möjlighet att knyta villkor till tillstånden. Vidare anges i förarbetena att tillstånd även kan behöva begränsas i tid (jfr prop. 1981/82:226 s. 10 f. och 15).

Rymdstyrelsen har uppgett att i dag villkoras inte tillståndsbesluten från regeringen på annat sätt än att det anges att verksamhetsutövaren måste bedriva verksamheten i enlighet med den beskrivning av verksamheten som görs i ansökan, eller på ett sätt som inte orsakar störningar i annan rymdverksamhet. De tillstånd som beviljats fram till i dag har inte varit tidsbestämda.

Modellagen och den finska rymdlagen innehåller bestämmelser om att tillstånd får förenas med villkor. Bestämmelserna är, liksom den motsvarande svenska bestämmelsen, generella och anger inte

närmare vilka villkor som tillståndet kan förenas med. Frågan är om även Sverige bör införa en bestämmelse om att tillstånd får förenas med villkor i den nya lagen och hur den i så fall bör utformas.

Enligt praxis får en myndighet även utan författningsstöd förena ett tillstånd med villkor under förutsättning att dessa ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen. Högsta förvaltningsdomstolen anför i rättsfallet HFD 2020 ref. 18. att det är en allmän förvaltningsrättslig princip, som har bekräftats i tidigare praxis (jfr RÅ 1990 ref. 12), att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms erforderliga, om inte annat följer av den aktuella regleringen och att något författningsstöd för att få besluta om villkor inte krävs. Vidare anför domstolen att det kan noteras att många författningar innehåller bestämmelser om att myndigheten får villkora ett tillstånd, men att sådana bestämmelser endast utgör en upplysning om vad som ändå gäller.

Lagrådet har i några fall uttalat sig beträffande frågan och anført att bestämmelser om villkor för ett tillstånd är överflödiga. Skälet för detta är enligt Lagrådet att en myndighet som på ansökan meddelar ett för sökanden positivt beslut har enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer rätt att till sitt beslut foga olika slag av villkor utan författningsstöd, under förutsättning att villkoren ligger inom ramen för de syfte som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen (se bland annat Lagrådets yttrande om skollagen den 24 mars 2006, se även *En ny alkohollag*, prop. 2009/10:125, s. 166). Det finns därmed enligt vår bedömning inte skäl för att i den nya rymdlagen införa en sådant allmänt utformad bestämmelse om att tillståndsbeslut kan förenas med villkor som den nuvarande rymdlagen innehåller. En sådan bestämmelse skulle endast vara en upplysningsbestämmelse utan något eget materiellt innehåll.

Annorlunda förhåller det sig enligt vår mening beträffande en bestämmelse som anger vissa uppräknade villkor som kan förenas med ett beslut om tillstånd. Syftet med en sådan bestämmelse är att lagstiftaren anger för tillståndsmyndigheten vilka villkor som kan vara väsentliga att förena med tillståndet. En sådan bestämmelse bidrar också med ökad tydlighet för den som ska söka tillstånd. Denna typ av reglering finns det exempel på i annan lagstiftning, se till exempel 3 kap. 11 § lagen om elektronisk kommunikation som anger villkor som kan ställas upp i tillstånd att använda radiosändare och 13 § lagen om krigsmateriel som föreskriver att tillstånd får förenas med

villkor om att endast en viss andel av aktierna får ägas av utländska aktörer.

Vi anser att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som anger att ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan förenas med vissa särskilt angivna villkor.

När det gäller frågan om ett tillstånd bör begränsas till viss tid eller gälla tills vidare, har Lagrådet i det ovannämnda yttrandet även uttalat att det inte behövs något bemyndigande avseende rätten att begränsa ett tillstånd till viss tid för att tillståndsmyndigheten ska kunna göra detta. En bestämmelse om tidsbegränsning av tillstånd bör därför inte föras in i den nya lagen.

Vilka villkor ett tillståndsbeslut kan innehålla

När det gäller frågan om vilka villkor som kan vara lämpliga att förena med ett tillståndsbeslut beror detta givetvis på vilken sorts verksamhet det är fråga om, omfattningen av denna, vilka aktörer som är delaktiga och hur den kan bedömas utifrån ett säkerhetsperspektiv. Likaså har frågan om vilket ansvar som Sverige har enligt de internationella traktaten betydelse. En bedömning får därför göras i varje enskilt fall. Det finns emellertid, som anförts i ovan avsnitt, inte något hinder för tillståndsmyndigheten att förena tillståndet med andra villkor än de som här föreslås, så länge som villkoren ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen.

Särskilda villkor som är hänförliga till en viss typ av verksamhet kan behöva ställas upp för att verksamheten ska bedrivas säkert och utan skadlig miljöpåverkan. Tillståndsmyndigheten kan också behöva ange vissa villkor som hänför sig till krav utifrån Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. För att förhindra så kallade ”dolda ägandeskap” kan ett villkor ställas upp som anger att ägarförändringar i verksamheten, som innebär att en ny ägare innehar en viss andel av aktierna eller andelarna eller en viss andel av rösterna, ska anmälas till tillsynsmyndigheten. På så sätt får tillsynsmyndigheten kunskap om ägarförhållandena och kan bedöma om det finns ägare som är olämpliga utifrån ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv och som har inflytande i verksamheten. Den finska rymdförordningen innehåller en motsvarande bestämmelse och där har ägarandelen respektive rösträttsandelen be-

stämmts till minst tio procent. Vi anser att denna andel är lämplig, bland annat av konkurrensskäl, jfr även Direktinvesteringsutredningens förslag om anmälan av ägarförändringar i betänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87).

Innan rymdverksamheten påbörjas måste tillstånd för radiosändning från markstation vara beviljat samt frekvenser och banposition vara registrerade inom den internationella teleunionen, se avsnitt 7.3.6. Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan därför förenas med villkor om att detta har skett.

Ytterligare villkor i ett tillståndsbeslut kan vara att innan aktuell verksamhet inleds, ska ytterligare tillstånd för annan typ av verksamhet ha beviljats. Detta behövs om verksamheterna är sammanhängande på så sätt att båda tillstånden krävs för att utföra hela den planerade aktiviteten. Ett exempel är att ett utsändningstillstånd villkoras med att ett manövreringstillstånd också har beviljats innan utsändningen sker. Det krävs inte att det rör sig om ett svenskt tillstånd, utan ett motsvarande utländskt tillstånd kan vara tillräckligt.

7.4 Tillstånd att överlåta rymdverksamhet

7.4.1 Behov av att reglera överlåtelse av rymdverksamhet

Vår bedömning: Om rymdverksamhet som omfattas av lagen ska överlåtas till en annan verksamhetsutövare bör tillstånd krävas.

Skälen för bedömningen: Vare sig i svensk rätt eller i de internationella traktaten regleras överlåtelse av rymdverksamhet eller rymdföremål, vilket görs i de andra nordiska länderna och i modellagen där en sådan överlåtelse endast får ske om överlåtelsen har godkänts av tillståndsmyndigheten i förväg. Frågan har också behandlats i COPUOS. I FN:s generalförsamlings resolution om rekommendationer för utarbetandet av nationell lagstiftning (68/74), punkten 8, föreskrivs att överlåtelse av ägande av eller kontrollen över ett rymdföremål i omloppsbanan bör kräva tillstånd.

Det har under våra samråd framkommit att det är angeläget att reglera överlåtelse av rymdverksamhet i en ny rymdlag, bland annat på grund av den växande kommersiella verksamheten och då det har uppstått en handel med utsända satelliter som byter ägare efter ut-

sändning. Då det kan finnas en problematik kring detta med hänsyn till utländskt övertagande av känslig rymdinfrastruktur och teknik, har det framförts behov av att sådana överlåtelser blir föremål för statlig insyn och kontroll.

Att en prövning av en verksamhetsöverlåtelse sker är väsentligt för att säkerställa att den nya verksamhetsutövaren är lämplig att bedriva verksamheten samt att de krav och åtaganden som fanns på verksamheten i samband med att tillstånd beviljades för den kan upprätthållas. Vi anser därför att det finns behov av att i den nya lagen införa bestämmelser om krav på statligt godkännande av överlåtelse av tillstånd till rymdverksamhet till en annan verksamhetsutövare.

7.4.2 Medgivande krävs av tillståndsmyndigheten för överlåtelse av tillstånd

Vårt förslag: Om verksamhetsutövaren avser att överlåta det bestämmande inflytandet över rymdverksamheten ska denne anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet ska få överlåtas efter medgivande från tillståndsmyndigheten. Ett sådant medgivande ska lämnas om

1. förvärvaren uppfyller de villkor som ställs på en verksamhetsutövare som söker ett nytt tillstånd,
2. den överlåtna verksamheten uppfyller de villkor som gällde då tillståndet för verksamheten meddelades, och
3. överlåtelser inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Regeringen ska få meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för medgivande till överlåtelse av ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet till utländsk verksamhetsutövare krävs avtal om ersättningsansvar med verksamhetsutövarens stat.

Skälen för förslaget

Krav för att medgivande till överlåtelse ska lämnas

Nästa fråga att överväga är hur en bestämmelse om godkännande av överlåtelse av tillstånd bör utformas. Eftersom tillstånd endast kan innehas av verksamhetsutövare, som i och för sig många gånger är ägaren av rymdföremålet, anser vi att bestämmelsen bör utformas på så sätt att den gäller överlåtelse till en annan verksamhetsutövare. I denna fråga bör det även övervägas hur man lämpligen bör hantera så kallade dolda ägarskap. Enligt uppgift kan det i vissa fall vara problematiskt att de som utåt sett förefaller vara ägare av ett rymdföremål i själva verket inte är de som har det bestämmande inflytandet över verksamheten. I den finska rymdlagen har man infört en bestämmelse om att det är det faktiska bestämmande inflytandet över ett rymdföremål eller en rymdverksamhet som är avgörande för frågan om överlåtelse (11 §). Även i den belgiska rymdlagen behövs tillstånd om det bestämmande inflytandet över ett rymdföremål överförs (artikel 13). I enlighet därmed anser vi att om det bestämmande inflytandet över rymdverksamhet har överförts till en annan verksamhetsutövare ska tillståndet för att bedriva verksamheten överlåtas.

En prövning av överlåtelsen av tillståndet måste ske för att säkerställa att den nya verksamhetsutövaren är lämplig att bedriva verksamheten samt att de krav och åtaganden som fanns på verksamheten i samband med att tillstånd beviljades för den kan upprätthållas. En sådan överlåtelse ska därför endast vara giltig efter medgivande från tillståndsmyndigheten, vilken föreslås vara Rymdstyrelsen, se avsnitt 7.3.4.

För att ett medgivande ska lämnas krävs att vissa villkor är uppfyllda. För det första måste förvärvaren uppfylla de villkor som ställs på en verksamhetsutövare som söker ett nytt tillstånd, se avsnitt 7.3.6. Den nya verksamhetsutövaren ska ha de ekonomiska resurser och den tekniska kunskap som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. I detta inkluderas att förvärvaren måste ha den kompetens och erfarenhet som kan ställas för bedrivande av aktuell rymdverksamhet. Vidare måste förvärvaren uppfylla kravet på försäkring.

För det andra krävs att den överlåtna verksamheten uppfyller de villkor som gällde för verksamheten då tillståndet meddelades. Om en satellit i omloppsbana överlåts ska samma krav ställas för verk-

samheten vad avser till exempel säkerhetskrav och miljökrav. Avsikten är inte att verksamheten ska omfattas av strängare eller mildare krav än vad som gällde före överlåtelsen.

Slutligen måste tillståndsmyndigheten bedöma att överlåtelsen inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Som berörts under avsnitt 7.4.1 kan överlåtelser av rymdföremål ske i avsikt att utländska aktörer vill ha insyn i och tillgång till känslig rymdinfrastruktur och teknik. Det är därför av väsentlig betydelse att tillståndsmyndigheten kan pröva vilka konsekvenser en överlåtelse till en ny verksamhetsutövare kan få för dessa intressen och ha möjlighet att hindra denna.

Att ett medgivande till överlåtelse ska få förenas med nya eller ändrade villkor behöver inte särskilt regleras utan det följer av den i avsnitt 7.3.9 nämnda praxis om att en myndighet även utan författningsstöd får förena ett tillstånd med villkor under förutsättning att dessa ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen.

Mellanstatligt avtal om ersättningsansvar vid överlåtelse till utländsk verksamhetsutövare

Om Sverige är utsändande stat enligt ansvarskonventionen är den svenska staten strikt ansvarig för tredje parts skada som inträffat på jorden eller på luftfartyg under flygning samt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakar annan stats rymdföremål i rymden om det föreligger vårdslöshet, se avsnitt 10.3.2. Detta ansvar upphör inte om rymdverksamheten överläts till en utländsk verksamhetsutövare. Ansvarskonventionen tar nämligen inte hänsyn till att rymdföremålet inte längre har anknytning till Sverige. Detta innebär att trots att Sverige inte har möjlighet att kontrollera eller styra över rymdverksamheten så är Sverige internationellt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakar tredje part.

En möjlig lösning för att förhindra att Sverige blir skadeståndsskyldigt för skada orsakad av rymdverksamhet som har överlåtits från Sverige till en utländsk stat eller en utländsk privat aktör, är att Sverige och den utländska staten, eller den stat som den utländska aktören tillhör, ingår ett mellanstatligt avtal om att den sistnämnda staten övertar ersättningsansvaret för den överlåtna rymdverksamheten. Ett sådant avtal är emellertid inte bindande för andra än

avtalsparterna. Den skadelidande kan alltså fortfarande vända sig till Sverige, såsom utsändande stat enligt ansvarskonventionen, och kräva skadestånd. Avtalet säkerställer däremot en regressrätt för Sverige gentemot avtalsparten.

I 11 § andra stycket i den finska rymdlagen, 15 § andra stycket i den danska rymdlagen och 8 § andra stycket i det norska lagförslaget har regeringen en möjlighet att kräva att ett sådant avtal ingås för att tillåtelse ska lämnas till en överlåtelse av rymdverksamhet till en utländsk verksamhetsutövare.

Utvecklingen på rymdområdet har gått från ett fåtal rymdnationer där staten regelmässigt var involverad i all rymdverksamhet till ett allt ökande antal nationer och privata aktörer och en alltmer teknisk diversifierad rymdverksamhet. Det kan i och för sig hävdas att det ter sig mer naturligt att kräva mellanstatliga överenskommelser vid överlåtelse av rymdverksamhet som redan utförs av en stat eller av en aktör som styrs av statliga intressen, medan det skulle vara ett orimligt krav att ställa för en överlåtelse av rymdverksamhet från en privat aktör till en annan, särskilt om verksamheten är av begränsad omfattning. De internationella åtagandena i ansvarskonventionen utgår emellertid fortfarande från statens ansvar. Utan en möjlighet att i vart fall i vissa fall kunna föra vidare det statliga ansvaret till en annan stat vid en överlåtelse riskerar Sverige att stå stora risker för verksamhet som ligger helt utanför vår kontroll. En sådan ordning är inte tillfredsställande. Vi anser därför att regeringen ska få föreskriftsrätt angående att i det enskilda fallet besluta om krav på avtal om ersättningsansvar vid överlåtelse av tillstånd att bedriva rymdverksamhet till utländsk verksamhetsutövare. En sådan reglering skulle också stå i samklang med motsvarande regler i grannländerna.

7.4.3 Samråd i överlåtelseärenden

Vårt förslag: Tillståndsmyndigheten ska samråda med de myndigheter som regeringen bestämmer i frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i ärenden om överlåtelse av tillstånd att bedriva rymdverksamhet.

Det ska regleras i förordning att Rymdstyrelsen ska samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter i dessa ärenden. Avsikten med samråden ska

vara att klarlägga om ett medgivande till överlåtelse av tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, och om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen.

Skälen för förslaget: Vi har i avsnitt 7.3.5 föreslagit att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får tillfälle att yttra sig i tillståndsärenden i frågor som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Av de i nämnda avsnitt angivna skälen bör dessa myndigheter även yttra sig i frågor om överlåtelse av tillstånd.

Det kan i sammanhanget anmärkas att de här föreslagna reglerna om att ett tillstånd inte får överlåtas utan att det görs en lämplighetsprövning utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen kan komma att få delvis samma syfte som reglerna i säkerhetsskyddslagen om särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, se avsnitt 5.5.2. I avsikt att undvika parallella prövningar av överlåtelser utifrån utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska aspekter, bör det övervägas om det ska införas en bestämmelse i 2 kap. 9 b § säkerhetsskyddförordningen om att skyldigheten enligt säkerhetsskyddslagen att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt att samråda, inte ska gälla vid överlåtelser av tillstånd att bedriva rymdverksamhet, jfr propositionen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, prop. 2020/21:194, s. 53 samt *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87).

7.5 Behövs svenskt tillstånd vid svenskt deltagande i internationella samarbeten?

Vår bedömning: Det krävs inte något svenskt tillstånd när en svensk verksamhetsutövare deltar i internationella samarbetsprojekt kring rymdverksamhet som bedrivs gemensamt av medlemsstaterna inom ramen för en internationell mellanstatlig organisation. Det samma torde gälla när rymdverksamhet bedrivs av EU, eftersom det inte är Sverige som bedriver verksamheten.

Skälen för bedömningen: Sverige och svenska subjekt deltar sedan länge i internationella samarbeten kring rymdverksamhet, se avsnitt 3.2. Förutsättningarna för Sveriges deltagande är beroende på vilken organisation det rör sig om och i vissa fall är det också projektberoende. ESA och Eumetsat är exempel på internationella mellanstatliga organisationer där rymdverksamheten bedrivs gemensamt av medlemsstaterna och där Sverige har anslutit sig (*proposition 1975/76:58 om Sveriges anslutning till konvention angående upprättande av ett europeiskt rymdorgan m.m.*). Sverige medverkar emellertid också i verksamhet som bedrivs av EU som däremot inte är en mellanstatlig organisation, utan en överstatlig. Inom EU bedrivs rymdverksamhet av Europeiska kommissionen med stöd av en förordning⁴ och Sverige deltar genom medverkan i arbetsgrupper och kommittéer för genomförandet av förordningen. Svenska företag kan också lämna bud på upphandlingar som Europeiska kommissionen genomför.

ESA:s rymdverksamhet grundas på en konvention som reglerar ramverket.⁵ Medlemsländerna deltar i verksamheten, dels som ett kollektiv, dels som enskilda medlemsländer beroende på typ av program. I ESA:s obligatoriska program deltar medlemsländerna som kollektiv och alla medlemsländerna bidrar ekonomiskt till projektet. ESA:s vetenskapsprogram är ett obligatoriskt program där alla medlemsländerna är delaktiga och man beslutar gemensamt om vilka projekt som ska genomföras. De beslutade projekten genomför sedan forskning med instrument som valts ut i processer baserade på vetenskapliga meriter. Satellitens plattform finansieras genom ESA:s vetenskapliga program, medan instrumenten finansieras av de forskargrupper som valts ut att ha ansvar för en del av projektet. I ESA:s frivilliga program är medlemsländerna delaktiga i högre grad eftersom projekten grundas på mellanstatliga avtal där deltagande medlemsländer kommit överens om villkoren för det specifika projektet. Varje enskilt program finansieras av deltagande medlemsländer enligt en överenskommen fördelning. För att attrahera medlemsländerna att vara med och finansiera projekten används ett system med ”juste retour”, dvs. den tekniska utvecklingen och andra industriella kon-

⁴ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/696 av den 28 april 2021 om inrättande av unionens rymdprogram och Europeiska unionens rymdprogrambyrå och om upphävande av förordningarna (EU) nr 912/2010, (EU) nr 1285/2013 och (EU) nr 377/2014 och beslut nr 541/2014/EU.

⁵ ESA SP-1300, Convention for the establishment of a European Space Agency, 6th edition, 2005, ISBN 92-9092-397-0.

trakt fördelas mellan medlemsländerna i förhållande till deras ekonomiska bidrag till projektet.

Enligt artikel 13 i rymdfördraget är bestämmelserna i fördraget tillämpliga på verksamhet som bedrivs inom ramen för internationella mellanstatliga organisationer. Bedrivs rymdverksamhet av en internationell organisation ansvarar såväl den internationella organisationen som de fördragsslutande stater som är medlemmar av organisationen för att rymdfördraget följs, se artikel 6. Av artikel 22.1 i ansvarskonventionen och artikel 7.1 i registreringskonventionen framgår att de materiella bestämmelserna i respektive konvention är tillämpliga på en mellanstatlig organisation som bedriver rymdverksamhet om organisationen har avgett en förklaring om att den godtar de rättigheter och skyldigheter som följer av konventionen. Organisationen blir emellertid inte part i konventionen. Av artikel 22.3 i ansvarskonventionen följer att om en internationell mellanstatlig organisation är ansvarig för skada enligt konventionens bestämmelser, blir organisationen och de medlemsstater som är konventionsstater solidariskt ansvariga. Ersättningsanspråk ska dock i första hand riktas mot organisationen och i andra hand mot en medlemsstat.

Av ESA:s resolution om juridiskt ansvar framgår att ESA har förbundit sig att följa ansvarskonventionen och att ESA har påtagit sig det yttersta ansvaret för rymdverksamhet som bedrivs inom ramen för organisationen i händelse av skada på tredje part. ESA har förbundit sig att betala skadeståndet och ersätta en medlemsstat om denna har krävts på skadestånd med anledning av en skada orsakad av rymdverksamhet inom ett ESA-projekt (se *Council resolution on the agency's legal liability*, från den 13 december 1977, ESA/C/XXII/Res.3) Vidare har ESA förklarat sig följa registreringskonventionen och registrerar därmed rymdföremål som har sänts ut i rymden och förser FN:s generalsekreterare med uppgifter i enlighet med registreringskonventionens bestämmelser (se *Acceptance by the Agency of the Convention on the registration of objects launched into outer space*, European Space Agency, International relations advisory group, från den 29 maj 1978, ESA/IRAG(78)8 samt *ESA's policy and practice in space object registration*, European Space Agency, International relations committee, från den 14 April 2015, ESA/IRC(2015)16).

På liknande sätt har Eumetsat som mellanstatlig organisation accepterat ansvarskonventionen i en deklaration som deponerats hos Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirlands regering i

enlighet med artikel 24 i nämnda konvention. Mottagandet av deklARATIONEN har bekräftats av Foreign & Commonwealth Office som därmed angett startdatumet till 29 september 2005 (bekräftelsebrev daterat den 5 oktober 2005). Eumetsat har också accepterat registreringskonventionen, vilket meddelades FN:s generalsekreterare i juni 1997 (ref. EUM/PH/mgh/C971045).

EU har ännu inte accepterat de två konventionerna på motsvarande sätt. Diskussioner om detta har initierats på senare tid mot bakgrund av att EU bedriver rymdverksamhet och Europeiska kommissionen har fått i uppgift att utreda frågan (Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/696⁶, skäl 14). De EU-satelliter som ingår i Galileo- och Copernicus-programmen och som är i omloppsbanor har registrerats genom ESA:s försorg och enligt överenskommelser mellan EU och ESA.

Enligt vår bedömning talar detta för att det inte krävs något svenskt tillstånd när en svensk verksamhetsutövare deltar i internationella samarbetsprojekt kring rymdverksamhet som bedrivs gemensamt av medlemsstaterna inom ramen för en internationell mellanstatlig organisation som Sverige deltar i. Detsamma torde gälla när rymdverksamhet bedrivs av EU, eftersom det inte är Sverige som bedriver verksamheten.

⁶ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/696 av den 28 april 2021 om inrättande av unionens rymdprogram och Europeiska unionens rymdprogrambyrå och om upphävande av förordningarna (EU) nr 912/2010, (EU) nr 1285/2013 och (EU) nr 377/2014 och beslut nr 541/2014/EU.

8 Registrering av rymdföremål

8.1 Inledning

Detta kapitel handlar om registrering av de föremål som sänds ut i rymden. Frågan har ett nära samband med tillståndsfrågor som behandlas i kapitel 7. Registrering av rymdföremål är reglerat i traktaträtten genom registreringskonventionen och det redogörs för denna reglering i avsnitt 8.2. I det avsnittet redovisas även den nuvarande svenska regleringen, en översikt av den nordiska regleringen och modellagens förslag på området. I avsnitt 8.3 föreslår vi hur den nya lagens registreringsförfarande ska utformas och i avsnitt 8.4 vilka uppgifter som ska finnas i registret över rymdföremål.

8.2 Regleringen på området

8.2.1 Internationell rymdrätt

Registreringskonventionen från 1975 reglerar registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden. Syftet med konventionen är att underlätta identifiering av rymdföremål. Även rymdfördraget innehåller i artikel 8 ett omnämmande av registrering av rymdföremål.

Uttrycket ”utsändande stat” definieras i artikel 1a i registreringskonventionen som stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål eller stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut. Uttrycket ”registerförande stat” definieras i artikel 1c som utsändande stat i vars register rymdföremål inskrives i enlighet med artikel 2.

I artikel 2.1 föreskrivs att när ett rymdföremål sänds ut i kretslopp runt jorden eller därbortom, ska utsändande stat registrera rymdföremålet genom att skriva in det i ett lämpligt register som den ska lägga upp. Utsändande stat ska vidare underrätta Förenta nationernas

generalsekreterare att registret har lagts upp. Det kan endast finnas en registerförande stat. Om det förekommer två eller flera utsändande stater för ett rymdföremål, ska de enligt artikel 2.2 gemensamt avgöra vilken av dem som ska registrera föremålet, varvid de ska beakta principerna för staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden i artikel 8 i rymdfördraget. Enligt denna bestämmelse har registerstaten domsrätt och kontroll över föremålet inklusive ombordvarande personal, även då dessa befinner sig i yttre rymden eller på en himlakropp. Enligt artikel 2.3 fastställer staterna själva innehållet i det nationella registret över rymdföremål och reglerna för hur detta ska föras.

Enligt artikel 3 ska FN:s generalsekreterare föra en förteckning i vilken de uppgifter som de registerförande staterna lämnat ska föras in. Det ska råda fri och öppen tillgång till alla uppgifter i förteckningen. I artikel 4 regleras vilka uppgifter om rymdföremålen som de registerförande staterna ska förse FN:s generalsekreterare med. En sådan anmälan ska enligt artikeln göras så snart som möjligt. Av artikel 4.3 i registreringskonventionen framgår att en registerförande stat ska underrätta FN:s generalsekreterare om ett rymdföremål som den sänt in uppgifter om, inte längre är kvar i kretslopp runt jorden.

Av artikel 7 framgår att de materiella bestämmelserna i registreringskonventionen även är tillämpliga på en internationell mellanstatlig organisation som bedriver rymdverksamhet om organisationen har antagit de rättigheter och skyldigheter som följer av konventionen och om majoriteten av organisationens medlemsstater har anslutit sig till konventionen och rymdfördraget.

8.2.2 Nuvarande nationell rätt

Enligt 4 § rymdförordningen ska Rymdstyrelsen föra register över de rymdföremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat enligt registreringskonventionen. Om en annan stat också kan anses som utsändande stat enligt registreringskonventionen ska rymdföremålet registreras i Sverige endast om de berörda staterna har kommit överens om detta. Av registret ska följande framgå

1. beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
2. dag och område eller plats för utsändande,

3. grundläggande parametrar för kretsbanan, inbegripet
 - a) omloppstid
 - b) banplanets lutning
 - c) apogeum¹ och
 - d) perigeum²,
4. rymdföremålets allmänna användning.

Rymdstyrelsen ska genom Utrikesdepartementets förmedling lämna uppgifter från registret till FN:s generalsekreterare.

8.2.3 Utblick

Finland

I 6 § i den finska rymdlagen regleras registrering av rymdföremål och i bestämmelsen föreskrivs att arbets- och näringsministeriet ska föra ett offentligt register över rymdföremål samt att verksamhetsutövaren ska anmäla till ministeriet uppgifter om rymdföremål som sänts ut i omloppsbanan runt jorden eller någon annanstans i rymden; utsändande stat eller stater, verksamhetsutövarens namn, beteckning eller registernummer på rymdföremålet, rymdföremålets allmänna syfte, tidpunkt och plats för utsändande samt uppsändningsanläggning, samt parametrarna för rymdföremålets rörelsebanan som omfattar omloppstid, banplanets lutning, apogeum och perigeum. Närmare bestämmelser om registret och de uppgifter som ska föras in i detta får utfärdas genom förordning. Enligt 4 § ska verksamhetsutövaren anmäla de ovannämnda uppgifterna till ministeriet inom en månad från uppsändningen.

Danmark

Regler om registrering finns i 10 § första stycket i den danska rymdlagen där det föreskrivs att utbildnings- och forskningsministern ska upprätta och föra ett offentligt register över rymdföremål och att

¹ Med apogeum avses det längsta avståndet mellan föremålet och jorden.

² Med perigeum avses det kortaste avståndet mellan föremålet och jorden.

registret ska innehålla uppgifter om rymdföremål som sänds ut i kretslopp runt jorden eller längre ut i rymden och för vilka Danmark är utsändande stat. I bestämmelsens andra stycke regleras förhållandet om det är fler länder än Danmark som anses vara utsändande stat enligt registreringskonventionen. I sådana situationer registrerar ministern rymdföremålet om det är bestämt i avtal mellan de berörda staterna. Enligt tredje stycket ska ministern vidareförmedla uppgifterna till FN:s generalsekreterare. I fjärde stycket finns en föreskriftsrätt för ministern vad gäller närmare regler om registret och vilka uppgifter som operatören ska rapportera för registrering.

Norge

Rymdföremål som Norge är skyldig att registrera enligt artikel 2 i registreringskonventionen ska enligt 11 § i det norska lagförslaget registreras i ett nationellt register för rymdföremål. Informationen i registret ska vidareförmedlas till FN:s generalsekreterare. I 12 § regleras vilka uppgifter som registret ska innehålla; namn på utsändande stat eller stater, kännetecken på rymdföremålet till exempel registreringsnummer, datum och plats för utsändning, grundläggande banparametrar som omloppstid, banplanets lutning, högsta punkt i banan och lägsta punkt i banan, samt information om rymdföremålets funktioner och användning. Operatören ska självant lämna dessa uppgifter till tillsynsmyndigheten. I 13 § finns en delegation till departementet att föreskriva om närmare regler för registret.

8.2.4 Modellagen

I artikel 10 i modellagen regleras registrering av rymdföremål. Där anges följande förslag till nationell reglering;

1. Ett nationellt register inrättas härmed för registrering av rymdföremål. Den behöriga myndigheten (företrädesvis densamma som meddelar tillstånd) ska föra det nationella rymdregistret.
2. Om inte annat följer av punkt 3 ska alla rymdföremål där XY är utsändande stat i enlighet med artikel 1 i 1974 års konvention om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden registreras i det nationella registret.

3. Om det med avseende på ett rymdföremål finns två eller flera utsändande stater ska dessa i enlighet med artikel 2.2 i konventionen om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden gemensamt avgöra vilken stat som ska vara registerförande stat för det aktuella rymdföremålet.
4. Följande uppgifter ska upptas i det nationella registret.
 - Utsändande stats eller staters namn (namn på privat utsändande entitet, fysisk eller juridisk person).
 - Registernummer på rymdföremålet.
 - Dag och område eller plats för utsändande.
 - Grundläggande parametrar för omloppsbanan, inbegripet omloppstid, banplanets lutning, apogeum och perigeum.
 - Rymdföremålets allmänna användning.
5. Ytterligare uppgifter och uppgifter i enlighet med konventionen om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden och/eller Förenta nationernas generalförsamlings resolution 62/101 om rekommendationer om förbättring av staters och internationella mellanstatliga organisationers förfaranden för registrering av rymdföremål i enlighet med vad som anges i en tillämpningsbestämmelse/-förordning ska också upptas i det nationella registret.
6. Uppgifterna i punkt 1 ska snarast möjligt göras tillgängliga för Förenta nationernas generalsekreterare.
7. Ändringar av betydelse vad gäller de uppgifter som omnämns i punkt 1 ska registreras i det nationella registret. Förenta nationernas generalsekreterare ska informeras om dessa.

8.3 Utformning av ett registreringsförfarande

8.3.1 Nuvarande registreringsförfarande

Rymdstyrelsen har enligt rymdförordningen i uppdrag att föra register över rymdföremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat enligt registreringskonventionen, se avsnitt 8.2.1. Det är denna konvention från år 1975 som reglerar registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden. Konventionen tillkom för att underlätta

identifiering av rymdföremål och bidra till tillämpningen och utvecklingen av den internationella rätt som gäller för utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden.

Efter att ett svenskt rymdföremål har sänts ut i rymden registrerar Rymdstyrelsen föremålet i det nationella registret över rymdföremål (*Register of Swedish Objects Launched into Outer Space*) och lämnar därefter uppgifterna till svenska ambassaden i Wien som förmedlar uppgifterna till UNOOSA för registrering i FN:s register över rymdföremål (Promemorian *Rymdstyrelsens handläggning av tillståndsårenden – processbeskrivning*, 15 februari 2021, dnr 2021–00017, s. 3).

Rymdstyrelsen har till utredningen uppgett att det har etablerats en praxis som innebär att den stat vars subjekt äger satelliten gör anmälan till FN.

8.3.2 Nationellt register

Vårt förslag: Det ska regleras i lagen att register ska föras över rymdföremål. Av rymdförordningen ska det framgå att Rymdstyrelsen för registret.

Skälen för förslaget: I dag är kravet enligt 4 § första stycket rymdförordningen att register ska föras över rymdföremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat enligt registreringskonventionen. Det innebär att all tillståndspliktig verksamhet registreras i dag. I avsnitt 6.5 föreslår vi att den nya lagen även ska omfatta sondraketer och att lagen ska gälla för rymdföremål som sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå. Kravet enligt registreringskonventionen är, som framgår av avsnitt 8.2.1, att rymdföremål som sänts ut i kretslopp runt jorden eller därbortom registreras. Som angetts i avsnitt 6.5.3 befinner sig de låga omloppsbanorna på cirka 400 kilometers höjd, men de flesta satelliterna i låg bana finns i intervallet 550–1100 kilometer. Samtliga rymdföremål som föreslås ingå i tillståndspliktig verksamhet kommer därmed inte att omfattas av kravet på registrering enligt registreringskonventionen. Vi anser emellertid att det kan vara av värde att det svenska registret omfattar samtliga tillståndspliktiga verksamheter med rymdföremål och inte enbart de rymdföremål som registreras i det internationella registret. Ett komplett register som innehåller all tillstånds-

pliktig verksamhet underlättar planering och uppföljning av tillstånds- och tillsynsverksamheten. Även granskning riktad mot sådan verksamhet kan stödjas av ett sammanhållet register.

Eftersom staterna själva enligt registreringskonventionen har möjlighet att fastställa innehållet i det nationella registret, anser vi att det svenska nationella registret bör innehålla uppgifter om samtliga rymdföremål enligt den nya lagen. En bestämmelse om att det ska finnas ett nationellt register över rymdföremål bör tas in i lagen. En sådan ordning innebär att det svenska registret kan komma att innehålla fler rymdföremål än vad som enligt registreringskonventionen ska rapporteras till FN.

Enligt modellagen bör företrädesvis samma myndighet som meddelar tillstånd föra det nationella registret för registrering av rymdföremål. Vi har i avsnitt 7.3.4 föreslagit att Rymdstyrelsen ska pröva tillstånd för bedrivande av rymdverksamhet. Det är också Rymdstyrelsen som i dag förvaltar det nationella registret över rymdföremål. Rymdstyrelsen bör därför fortsatt ha i uppdrag att föra registret över rymdföremål. Detta bör regleras i förordning.

8.3.3 Förenta nationernas register

Vårt förslag: Det ska regleras i förordning att Rymdstyrelsen ska anmäla till Förenta nationerna uppgifter från registret angående de rymdföremål för vilka Sverige är utsändande stat enligt registreringskonventionen. Förenta nationerna ska underrättas om ett anmält rymdföremål inte längre är kvar i registret.

Om förutom Sverige, en annan stat också är utsändande stat enligt registreringskonventionen, ska Sverige göra anmälan till Förenta nationerna, om inte annat har avtalats med den andra staten.

Underrättelserna ska göras utan onödigt dröjsmål till Förenta nationernas generalsekreterare genom Utrikesdepartementet.

Skälen för förslaget: FN:s register över rymdföremål som har sänts ut i rymden är av stor betydelse för att alla stater ska ha vetskap om vilka rymdföremål som finns i rymden och vem som är utsändande stat för dessa föremål. Registret är av särskild betydelse för ansvarsfrågorna vid skada, vilket vi återkommer till i kapitel 10.

Som angetts i avsnitt 8.2.1 föreskrivs det i registreringskonventionen att en registerförande stat så snart som möjligt ska förse FN:s generalsekreterare med uppgifter från det nationella registret om de rymdföremål som har sänts ut i kretslopp runt jorden eller därbortom. De anmälda uppgifterna förs in i en förteckning som är offentlig. Förordningen bör därför innehålla en bestämmelse om att Rymdstyrelsen till FN:s generalsekreterare ska anmäla uppgifter från registret om de rymdföremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat enligt registreringskonventionen. Eftersom endast de rymdföremål som har sänts ut i omloppsbanan runt jorden eller bortanför denna ska anmälas till FN, kan det innebära att inte alla uppgifter i det svenska registret kommer att anmälas. I dag sker rapporteringen genom att uppgifterna förmedlas av Utrikesdepartementet, vilket fortsatt bör ske.

Det är väsentligt att registret innehåller korrekt information och att de utsändande staterna inte dröjer med rapporteringen till FN. Anmälan bör därför göras utan onödigt dröjsmål.

Om ett rymdföremål, som en registerförande stat sänt in uppgifter om, inte längre är kvar i omloppsbanan runt jorden ska FN:s generalsekreterare, så snart som möjligt, underrättas om detta enligt registreringskonventionen. Det bör därför även regleras i förordningen att Rymdstyrelsen, utan onödigt dröjsmål, genom Utrikesdepartementet ska underrätta FN:s generalsekreterare om ett anmält rymdföremål inte längre är kvar i registret.

Om det finns två eller flera utsändande stater för ett rymdföremål, ska de enligt registreringskonventionen gemensamt avgöra vilken av dem som ska registrera föremålet i sitt nationella register och därmed är registerförande stat. Principerna för staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden i artikel 8 i rymdfördraget ska härvid beaktas. Enligt denna bestämmelse har den stat i vars register ett rymdföremål förs domsrätt och kontroll över föremålet inklusive ombordvarande personal, även då dessa befinner sig i yttre rymden eller på en himlakropp. I 4 § andra stycket rymdförordningen föreskrivs att om en annan stat också kan anses som utsändande stat enligt registreringskonventionen ska ett rymdföremål registreras i Sverige endast om de berörda staterna har kommit överens om detta. Av förarbetena till den finska bestämmelsen om registrering av rymdföremål framgår att de flesta som tillhandahåller utsändningstjänster förutsätter att kundens satellit registreras i det nationella registret i kundens hemstat, inte i hemstaten för den som

tillhandahåller utsändningstjänsten (RP 157/2017 rd, s. 43). Rymdstyrelsen har till utredningen bekräftat denna praxis, se avsnitt 8.3.1.

Nuvarande svensk reglering medför att om fler stater än Sverige betraktas som utsändande stat för ett rymdföremål, så ska Rymdstyrelsen registrera föremålet i det svenska registret endast om detta har överenskommit mellan Sverige och de andra staterna. Det svenska registret upptar i dag samtliga svenska satelliter som har sänds ut från utlandet med utländska utsändningsleverantörer och i dessa fall är Sverige inte den enda utsändande staten enligt registreringskonventionen. Som vi anført i avsnitt 8.3.2 anser vi att det svenska nationella registret bör innehålla uppgifter om samtliga verksamheter som är tillståndspliktiga i Sverige. Det finns därmed inte anledning att införa en bestämmelse i den nya förordningen som motsvarar 4 § andra stycket rymdförordningen. Vi föreslår i stället en ordning som innebär att om förutom Sverige en annan stat också är utsändande stat enligt registreringskonventionen, ska Sverige göra anmälan till FN om inte annat har avtalats med den andra staten.

Det har mot bakgrund av att det svenska registret kan komma att innehålla fler rymdföremål än vad som enligt registreringskonventionen ska rapporteras till FN, uppkommit fråga om Sverige enligt traktaten har domsrätt över de rymdföremål som upptas i det svenska registret. Enligt vår bedömning är Sverige inte registerförande stat för ett föremål enligt registreringskonventionen endast på grund av att det har antecknats i Rymdstyrelsens register, utan det krävs en anmälan om rymdföremålet till FN.

8.4 Uppgifter i registret över rymdföremål

8.4.1 Uppgifter som registret ska innehålla

Vårt förslag: Det ska regleras i förordning att registret över rymdföremål ska innehålla uppgifter om

1. utsändande stat eller stater,
2. beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
3. dag och område eller plats för utsändande,

4. grundläggande parametrar för omloppsbanan, inklusive omloppstid, banplanetens lutning, apogeum och perigeum, och
5. rymdföremålets allmänna användning.

Skälen för förslaget: Som tidigare anförts så fastställer staterna själva innehållet i det nationella registret över rymdföremål. I avsnitt 8.3.2 har vi föreslagit att det svenska registret bör innehålla uppgifter om rymdföremål som ingår i tillståndspliktig verksamhet enligt den nya lagen. De uppgifter om rymdföremål som framgår av artikel 4.1 i registreringskonventionen ska emellertid de registerförande staterna förse FN:s generalsekreterare med för inskrivning i FN:s register över rymdföremål. Det finns därför skäl för att det är dessa uppgifter som ska nedtecknas i det nationella registret, jfr artikel 10 i modellagen. De uppgifter som ska anmälas till FN är;

1. utsändande stats eller staters namn,
2. lämplig beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
3. dag och område eller plats för utsändande,
4. grundläggande parametrar för kretsbanan, inbegripet omloppstid, banplanetens lutning, apogeum och perigeum,
5. rymdföremålets allmänna användning.

En bestämmelse bör därför införas i förordning som anger att det nationella registret över rymdföremål ska innehålla de ovan angivna uppgifterna. Vi har i stället för ordet krets bana, använt ordet omlopps bana i bestämmelsens ordalydelse, vilket är det uttryck som numera används i svenskt språkbruk. Någon ändring i sak är inte avsedd. Vi har också valt att använda begreppen apogeum och perigeum för att beteckna det längsta respektive kortaste avståndet mellan rymdföremålet och jorden, eftersom dessa begrepp är väl inarbetade i branschen och de används dessutom i motsvarande bestämmelse i den nuvarande förordningen.

Det kan vara fråga om att i registret ange flera utsändande stater för rymdföremålet. Enligt artikel 1a i registreringskonventionen är "utsändande stat" såväl en stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål, som en stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut. Ett exempel är om

en svensk satellit sänds ut från utsändningsanläggningen Baikonour Cosmodrome som ligger i södra Kazakstan i ett område som hyrs ut till Ryssland och drivs av den ryska rymdflygstyrelsen Roscosmos. Det är alltså fråga om tre utsändande stater; Kazakstan (territorium), Ryssland (ansvarar för anordningarna och är utsändningsleverantör) och Sverige (köpare av utsändningen). Hade det rört sig om fler nyttolaster hade varje stat som köper en utsändning för sin nyttolast också blivit utsändande stat och ska anges i registret.

8.4.2 Föreskriftsrätt för Rymdstyrelsen

Vårt förslag: Rymdstyrelsen ska få meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter som registret över rymdföremål ska innehålla.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 4.2 i registreringskonventionen kan en registerförande stat rapportera ytterligare uppgifter om de rymdföremål som har registrerats i det nationella registret. I FN:s resolution 62/101 från den 17 december 2007 om rekommendationer om förbättring av staters och internationella mellanstatliga organisationers förfaranden för registrering av rymdföremål, rekommenderas att ytterligare uppgifter om rymdföremål rapporteras till FN. Dessa uppgifter är emellertid så detaljerade att de hör hemma på lägre författningsnivå. Vår bedömning är också att uppfattningen om vilka uppgifter som bör anmälas till FN löpande kommer att förändras, vilket ytterligare är ett argument för att reglera detta i myndighetsföreskrift.

LTS-riktlinjerna (A.5) innehåller också rekommendationer om att till anmälan foga notiser om ett rymdföremål innehåller eventuella framtida separationer av friflygande rymdföremål. LTS-riktlinjerna förordar också att en registrering bör innehålla en notis om kärnämnen finns ombord på rymdföremålet.

Vi föreslår därför ett bemyndigande för Rymdstyrelsen att få meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter som registret över rymdföremål ska innehålla.

8.4.3 Underrättelse till Rymdstyrelsen

Vårt förslag: Verksamhetsutövaren ska efter verksamhetens genomförande, utan onödigt dröjsmål, underrätta Rymdstyrelsen om de uppgifter som ska föras in i det nationella registret och om förändringar av dessa som inte är av ringa betydelse.

Skälen för förslaget: Det är av vikt att det nationella registret innehåller korrekta uppgifter om rymdföremålet. Rymdstyrelsen bör därför få information från verksamhetsutövaren angående de uppgifter som ska föras in i det nationella registret så snart som möjligt. En underrättelse bör följaktligen ske i samband eller direkt efter att verksamheten har genomförts i enlighet med tillståndet, vilket i normalfallet är efter utsändningen när rymdföremålet placerats i omloppsbana, men det kan också vara efter en förflyttning av rymdföremålet.

Förändringar av de uppgifter om rymdföremålet som anges i avsnitt 8.4.1, som inte är av ringa betydelse, bör också antecknas i det nationella registret. En motsvarande bestämmelse finns i modellagen och ligger i linje med rekommendationerna i den i avsnitt 8.4.2 nämnda resolutionen från FN. Exempel på förändringar som inte är av ringa betydelse, är om rymdföremålet får en annan användning, till exempel att rymdföremålet flyttas till en annan omloppsbana. Sådana förändringar innebär att verksamhetsutövaren måste ansöka om ett kompletterande tillstånd för den ändrade verksamheten, se avsnitt 7.3.2. Om ett kompletterande tillstånd meddelas ska de nya uppgifterna antecknas i registret.

Det bör därför införas en bestämmelse i förordningen om att verksamhetsutövaren, efter att verksamheten genomförts, bör underrätta Rymdstyrelsen om de uppgifter som ska föras in i det nationella registret. Underrättelsen bör ske utan onödigt dröjsmål. Rymdstyrelsen ska sedan utan onödigt dröjsmål rapportera uppgifterna vidare till FN, se avsnitt 8.3.3.

Om uppgifterna i registret i något avseende är inaktuella för att verksamheten har förändrats, och dessa förändringar inte är av ringa betydelse, bör också en underrättelse till Rymdstyrelsen ske utan onödigt dröjsmål efter att verksamheten genomförts.

9 Tillsyn

9.1 Inledning

I kapitel 7 behandlades frågor om vilka tillstånd som ska krävas för att bedriva rymdverksamhet, hur tillståndsprocessen ska utformas, samt vad som ska gälla vid överlåtelse av rymdverksamhet. I kapitel 8 behandlades registrering av rymdföremål. I detta kapitel kommer vi att behandla frågor om tillsyn, vilket är mycket övergripande reglerat i den nuvarande rymdlagen och ett område som är nära sammankopplat med frågorna om tillstånd och registrering.

Inledningsvis redogör vi för regleringen på området i internationell rymdrätt, i vår nuvarande nationella rätt, i vissa länder som lämpar sig för jämförelse och i modellagen, se avsnitt 9.2. Avsnitt 9.3 handlar om den nuvarande tillsynen, utgångspunkter för tillsyn samt behovet av en utökad och tydligare tillsyn. Vidare rör avsnittet tillsynsmyndighetens uppdrag, bistånd vid tillsynen av en annan myndighet samt slutligen avgifter vid tillsyn. I avsnitt 9.4 behandlas tillsynsmyndighetens befogenheter som är rätt till upplysningar från tillsynsobjektet, rätt att tillträda tillsynsobjektets lokaler och områden för inspektion samt möjlighet att meddela förelägganden för att kunna styra beteendet hos tillsynsobjektet. I avsnitt 9.5 överväger vi vilka ingripandeåtgärder tillsynsmyndigheten bör ha tillgång till vid överträdelser och brister i verksamheten. Avslutningsvis behandlas i avsnitt 9.6 den nuvarande straffsanktionen som finns vid överträdelser.

9.2 Regleringen på området

9.2.1 Internationell rymdrätt

Enligt artikel 6 i rymdfördraget är varje stat skyldig att fortlöpande övervaka den icke-statliga verksamheten i yttre rymden, vilket innefattar månen och övriga himlakroppar.

9.2.2 Nuvarande nationell rätt

Enligt den nuvarande rymdlagstiftningen ska Rymdstyrelsen utöva kontroll över tillståndshavarnas rymdverksamhet (3 § andra stycket rymdlagen och 2 § rymdförordningen). Ett tillstånd får återkallas, om villkoren för tillståndet åsidosätts eller om det annars finns synnerliga skäl till det. Det är regeringen som beslutar om återkallelse. I avvaktan på att frågan om återkallelse avgörs slutligt får tillståndet återkallas intermistiskt (4 § rymdlagen). I rymdlagen straffbeläggs att utan erforderligt tillstånd bedriva rymdverksamhet eller att åsidosätta villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd (5 §).

9.2.3 Utblick

Finland

Tillsynsfrågor regleras i den finska lagen i 14 § som handlar om övervakning och 15 § som handlar om inspektionsrätt. Av 14 § framgår att det är arbets- och näringsministeriet som övervakar att rymdlagen och anslutande föreskrifter följs, att verksamhetsutövaren årligen ska lämna in en rapport över sin rymdverksamhet till ministeriet och att ministeriet har rätt att av verksamhetsutövaren få de uppgifter som behövs för övervakningen. Närmare regler om uppgiftsskyldigheten finns i 7 § i förordningen. Enligt 15 § har ministeriet rätt att förrätta behövliga inspektioner av verksamhetsutövarens rymdverksamhet och rymdföremål och vid inspektionen få tillträde till lokaler och andra områden som är av betydelse för övervakningen samt att få studera relevanta handlingar. Ministeriet har rätt att anlita oberoende sakkunnig för inspektionen.

Enligt 3 § tillämpas inte bestämmelserna om tillsyn på rymdverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, utan i stället regleras övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet i förordning.

Enligt 13 § har arbets- och näringsministeriet rätt att ändra eller återkalla ett tillstånd vid vissa brister eller överträdelser som är väsentliga under förutsättning att verksamhetsutövaren inte har avhjälpt bristen eller överträdelserna inom en viss tidsfrist. I beslutet om återkallelse får ministeriet ställa sådana villkor som behövs med tanke på säkerheten när rymdverksamheten avslutas eller bestämma att verksamhetsutövaren ska överföra rymdverksamheten till en annan verksamhetsutövare som fortsätter verksamheten. Ett sådant åläggande får förenas med vite enligt 19 §.

I 21 § finns en straffbestämmelse. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller godkännande av överföring, överför rymdverksamhet till en annan verksamhetsutövare utan godkännande eller försummar att teckna försäkring eller att lämna uppgifter döms, om gärningen inte är ringa, för rymdverksamhetsförseelse till böter.

Danmark

Tillsyn utövas av utbildnings- och forskningsministern enligt 16 § första stycket i den danska lagen. Enligt bestämmelsens andra stycke föreligger upplysningsplikt vid tillsynen för ägare och operatörer vid anmodan från ministern. Ministern, eller den ministern bemyndigar, har enligt 17 § rätt att få tillgång till operatörens lokaler för att kunna genomföra tillsynen. Enligt 18 § kan emellertid ministern medge att statliga aktörer undantas från tillsynskravet. Enligt förarbetena är Försvarsdepartementet, och de statliga myndigheter som ligger under detta departement, exempel på aktörer som kan meddelas dispens från tillsyn (2015/1 LSF 128, s. 40).

Enligt 21 § straffas överträdelser av lagen med böter eller fängelse i högst fyra månader. Vid avsiktliga överträdelser och särskilt skärpande omständigheter kan straffets längd höjas till fängelse i två år.

Norge

Tillsynsfrågor regleras i 27–31 §§ i det norska lagförslaget. Enligt 27 § är det departementet som utövar tillsyn över att rymdverksamhet bedrivs i enlighet med lagen och enligt 28 § måste operatören ge tillsynsmyndigheten tillgång till lokaler när det är nödvändigt för tillsynen. I 29 § regleras operatörens upplysningsplikt i samband med tillsyn, i 30 § att departementet kan tillsätta en undersökningskommission om en allvarlig händelse inträffar i samband med rymdverksamhet och i 31 § att tillsynsavgift kan krävas av operatören.

I lagförslaget finns ett kapitel om förvaltningsåtgärder och administrativa sanktioner (32–36 §§). Här regleras förelägganden om rättelse eller upphörande av verksamhet i strid med lagen, vite, intermistiskt upphörande av verksamheten, återkallelse eller ändring av tillstånd samt sanktionsavgift.

9.2.4 Modellagen

I artikel 5 i modellagen regleras tillsyn och i kommentaren till artikeln anges att tillsyn är ett krav som framgår av artikel 6 i rymdfördraget. Enligt kommentaren bör tillsyn anförtros den myndighet som utfärdar tillstånd och det bör säkerställas att informationen tillgängliggörs på regeringsnivå. Modellagen föreslår en reglering om tillsyn som anger att myndigheten löpande ska övervaka all rymdverksamhet och att närmare uppgifter om övervakningen ska fastställas i en tillämpningsbestämmelse/-förordning.

I artikel 6 i modellagen regleras återkallelse, tillfälligt upphävande och ändring av tillstånd. Modellagen föreslår att sådana åtgärder ska kunna beslutas av den övervakande myndigheten om tillståndsvillkoren inte efterlevs. Enligt kommentaren bör nämnda åtgärder, utan hinder av en bötesanktion, utgöra myndighetens ordinarie sätt att bedriva övervakningen.

Artikel 14 föreslår en bestämmelse där den som bryter mot skyldigheterna i lagen döms till ett i lagen fastställt bötesbelopp. Av kommentaren framgår att det verkar avse en sanktionsavgift snarare än en straffsanktion.

9.3 Tillsynsförfarandet

9.3.1 Nuvarande tillsyn

I förarbetena till rymdlagen framhöll regeringen att ett sätt att få den nödvändiga kontrollen av den verksamhet som en tillståndshavare bedriver är att göra tillståndet villkorat av att tillståndshavaren fortlöpande lämnar vissa uppgifter samt att staten får rätt till insyn i och eventuellt också inspektion av verksamheten. Regeringen ansåg det lämpligt att delegera det praktiska utövandet av den fortlöpande kontrollen till Rymddelegationen (i dag Rymdstyrelsen), men påpekade att det i kontrollverksamheten kunde finnas behov av medverkan från andra myndigheter. Enligt regeringen kunde krav komma att förskrivas om att Rymdstyrelsen ska redovisa för regeringen vad som framkommit i kontrollverksamheten. Den fortlöpande kontrollen av tillståndshavarna torde enligt regeringen till väsentlig del kunna grundas på uppgifter som tillståndshavaren förpliktas att sammanställa om sin verksamhet (prop. 1981/82:226, s. 10 f. och 15).

Den tillsyn som Rymdstyrelsen i dag utövar över tillståndsgiven rymdverksamhet är enligt myndigheten begränsad till ett generellt återrapporteringskrav om den bedrivna verksamheten under verksamhetsåret. Rymdstyrelsens nuvarande form för tillsynsverksamhet inleddes för ett tiotal år sedan och ett par tillståndshavare har i respektive beslut om tillstånd ålagts ett uttryckligt återrapporteringskrav (se till exempel regeringsbeslut från den 6 oktober 2011, U2011/4807/F, avseende satelliten Odin och Prisma-satelliterna Mango och Tango där OHB Sweden AB åläggs att årligen rapportera status för sina aktiviteter till Rymdstyrelsen och med omedelbar verkan rapportera allvarliga störningar som kan påverka kontrollen av satelliten till Rymdstyrelsen). Rymdstyrelsen har vidare uppgett att myndigheten inte har utvecklat någon praxis för tillsyn på verksamhetsplatser eller någon annan fördjupad tillsyn, och att det i dag inte finns kompetens eller resurser för att bedriva en teknisk tillsyn av tillståndshavarnas verksamhet (*Rymdstyrelsens handläggning av tillståndsärenden – processbeskrivning*, den 15/2 2021, dnr 2021-00017).

Rymdstyrelsen har mellan åren 2012 och 2019 fått årliga rapporter om den verksamhet som verksamhetsutövarna fått tillstånd att bedriva enligt lagen om rymdverksamhet. Det har rört sig om en handfull tillståndshavare. Rymdstyrelsen ställer krav på att de årliga rapporterna ska innehålla en översikt av alla viktiga händelser för de

satelliter som har tillstånd enligt lagen om rymdverksamhet, vilket inkluderar bland annat utsändning, urdrifttagande, ändring av ägarskap, större banändringar och ändringar av driftsform. Utöver sådana händelser innehåller till exempel rapporterna beträffande satelliterna Odin och Prisma även en kortfattat redogörelse för arbetet med och skötseln av satelliterna (se Odin aktivitetsrapport till SNSB från OHB Sweden¹ samt Prisma aktivitetsrapport till SNSB från OHB Sweden²).

Enligt uppgift från Rymdstyrelsen har åiterrapporteringen inte förts vidare till regeringen, eftersom det inte har funnits några sådana redovisningskrav från regeringens sida.

9.3.2 Utgångspunkter för tillsyn

Frågor om tillsyn har de senaste åren fått ökat fokus och har diskuterats inom många olika rättsområden. Regeringen redovisar i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. I skrivelsen framhålls att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdagen och regeringen har beslutat om och att medborgarna genom tillsynen ska vara tillförsäkrade att deras intressen tas till vara. Regeringen understryker i skrivelsen att det behövs en större enhetlighet, tydlighet och rättssäkerhet i den offentliga tillsynen, vilket bland annat kan uppnås genom att precisera tillsynsmyndigheternas uppdrag och att använda enhetliga begrepp och regler. Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

I skrivelsen redovisas även generella bedömningar kring tillsyn, bland annat vad gäller finansiering, ingripandemöjligheter och tillsynsorgans befogenheter, vilket vi kommer att återkomma till i de följande avsnitten.

¹ Dnr ODIN-OSE-RP-0001, ODIN-OSE-RP-00014, Odin-OSE-RP-00017, Odin-OSE-RP-00019, Odin-OSE-RP-00023 och ODIN-OSE-RP-0026.

² Dnr PRISMA-OSE-RP-0001, version 3.

9.3.3 Behov av en utökad och tydligare tillsyn

Vår bedömning: Det finns behov av att utöka och tydliggöra tillsynen över rymdverksamhet som bedrivs enligt den nya lagen.

Skälen för bedömningen: Tillsyn av icke-statlig verksamhet i rymden är ett krav som följer av artikel 6 i rymdfördraget. Som framgått av avsnitt 9.3.1 är dagens tillsyn tämligen fragmentarisk och består enbart av att verksamhetsrapporteringar årligen lämnas till Rymdstyrelsen från tillståndshavarna. Rymdstyrelsen har uppgett att det inte förekommer någon fördjupad tillsyn, såsom inspektioner eller andra kontroller på de platser där verksamheten bedrivs. Det kan också konstateras att Rymdstyrelsen inte har någon tydlig styrning för tillsynsverksamheten i form av författningsstöd för hur tillsynen ska genomföras eller vilka möjligheter som finns att ingripa vid brister eller överträdelser, förutom en återkallelse av tillståndet, vilket beslutas av regeringen. Att notera är emellertid att den kontroll som sker enligt den nuvarande rymdlagen endast har träffat en handfull verksamheter, eftersom antalet tillståndsärenden enligt nuvarande system är förhållandevis få.

Vi har föreslagit att även verksamhet med sondraketer ska omfattas av den nya rymdlagen och att även statlig rymdverksamhet ska vara tillståndspliktig. Som vi anförde i avsnitt 7.3.4 kommer dessa förslag, tillsammans med förhållandet att Esrange förväntas få en förmåga till satellitutsändningar och att nya innovationer och en ökad tillväxt bidrar till en ökning av antalet aktörer i rymden, att leda till att antalet tillståndsärenden från olika håll kommer att öka framöver. Detta leder i sin tur till att kraven på kontroll över tillståndsgiven verksamhet, och att denna utförs på det sätt som anges i rymdlagstiftningen och tillståndsbeslutet, blir än mer viktigt. Det finns därför behov av att stärka tillsynen för rymdverksamhet genom att utöka och tydliggöra den.

För att tillsynsmyndigheten i den nya lagen ska kunna utöva tillsyn på ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert sätt bör verksamheten ges nödvändiga förutsättningar. En sådan förutsättning är att det finns författningsstöd för tillsynsförfarandet avseende tillsynsmyndighetens uppdrag och befogenheter, men också vilka ingripandeåtgärder och sanktioner som finns att tillgå. Tydliga regler för tillsynsverksamheten medför att både tillsynsmyndigheten och till-

synsobjekten vet vad som kan förväntas av tillsynen, men även att samhället i stort kan förlita sig på att verksamheten – som inbegriper potentiellt farliga aktiviteter – kontrolleras på ett lämpligt sätt och att det finns effektiva verktyg för att ingripa för det fall det finns säkerhetsbrister i verksamheten.

Samtidigt är det viktigt att inte skapa en alltför detaljerad reglering av tillsynsförfarandet. En annan förutsättning för en väl fungerande tillsyn är nämligen att tillsynsmyndigheten kan arbeta självständigt och oberoende och själv prioritera bland sina arbetsuppgifter på det sätt som den anser bäst gagnar tillsynsverksamheten som helhet. Ytterligare förutsättningar för en god tillsyn är att tillsynsmyndigheten har den kompetens och de resurser, såväl ekonomiska som personella, som krävs.

Vid övervägandena gällande hur regleringen av tillsynsförfarandet bör utformas, bör regeringens uppfattning om hur man allmänt bör se på tillsynsverksamhet, och som kommer till uttryck i skrivelsen om tillsyn, se avsnitt 9.3.2, vara utgångspunkten.

9.3.4 Tillsynsområde och tillsynsmyndighet

Vårt förslag: Tillsyn ska utövas över rymdverksamhet av den myndighet som regeringen bestämmer. Det ska regleras i förordning att denna myndighet är Rymdstyrelsen.

En statlig aktör som har meddelats undantag från tillståndsplikt är inte föremål för tillsyn, men ska hålla regeringen underlättad om den bedrivna verksamheten.

Skälen för förslaget

Tillsynsområde

Tillsyn bör utövas över tillståndspliktig rymdverksamhet för att kontrollera att verksamheten följer tillämpliga författningar och beslut. I avsnitt 7.3.1 har vi föreslagit att regeringen ska kunna meddela undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av svenska staten. En statlig aktör som har fått ett sådant undantag är därmed inte heller föremål för tillsyn. Som framhållits i nämnda avsnitt är avsikten att detta undantag ska tillämpas mycket restriktivt

och främst avseende myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet.

Fråga har uppkommit om en statlig aktör som har meddelats undantag från tillståndsplikten bör stå under någon annan sorts övervakning eller kontroll. Som angetts i avsnitt 9.2.3 har Finland en ordning som innebär att rymdverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten inte omfattas av bestämmelserna om tillstånd och tillsyn i den finska rymdlagen, utan i stället regleras övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet i en särskild förordning; Försvarsministeriets förordning om övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet. Enligt regleringen är det Försvarsministeriet som svarar för den allmänna styrningen och övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet och Huvudstaben som övervakar att rymdlagstiftningen iakttas inom Försvarsmakten och lämnar en årlig rapport om den bedrivna rymdverksamheten till försvarsministeriet och arbets- och näringsministeriet (3 § andra stycket lagen om rymdverksamhet och 2 och 3 §§ förordningen om övervakningen av Försvarsmaktens rymdverksamhet).

Vi har i avsnitt 7.3.1 föreslagit att de statliga aktörer som bedriver rymdverksamhet som har undantagits från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen. Regeringen bör därefter hållas underlättad om den bedrivna verksamheten för att få den insyn i verksamheten som krävs, bland annat utifrån Sveriges internationella åtaganden på rymdområdet. En bestämmelse om att regeringen ska hållas underrättad om verksamheten bör därför införas i den nya lagen. En myndighet inom försvars- och säkerhetsområdet som kan bli aktuell för ett undantag, har dessutom som utgångspunkt en allmän återrapporteringskyldighet till regeringen om den verksamhet som myndigheten bedriver enligt sitt regleringsbrev. Detta säkerställer också att regeringen kommer att informeras löpande om den bedrivna rymdverksamheten.

Tillsynsmyndighet

En central fråga att ta ställning till är vem som ska utöva tillsyn över rymdverksamhet enligt den nya lagen. För att garantera trovärdigheten i tillsynen bör den utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot, (jfr skr. 2009/10:79,

s. 16). Att tillsynsmyndigheten är fri och oberoende är en grundläggande förutsättning för en effektiv och rättssäker tillsynsverksamhet.

Regeringen har valt olika sätt att organisera tillsynen för olika verksamheter. Vissa myndigheter har ett renodlat tillsynsuppdrag, medan andra myndigheter även har andra uppdrag i form av tillståndsgivning, normerande verksamhet, såsom utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, eller främjandeuppgifter, såsom rådgivning och bidragsgivning. Vilken organisation som är lämplig skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden (se Statskontorets rapport *Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn*, 2012, s. 9 f.).

Enligt kommentaren till artikel 5 i modellagen bör tillsyn anförtros den myndighet som utfärdar tillstånd. Enligt Statskontorets ovan nämnda rapport om tillsyn kan det kan finnas kunskaps- och effektivitetsmässiga skäl att förena tillståndsgivningen med tillsynsuppgifterna. Den tillståndsgivande myndigheten har kunskap om och erfarenhet av ärendet, vilket medför att uppföljningen och granskningen av hur tillståndshavaren lever upp till lagstiftningen och villkoren i tillståndsbeslutet därmed underlättas. Rapporten framhåller emellertid även att det kan finnas vissa principiella problem med att blanda tillsynsuppgifter med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Relationen mellan tillståndsgivning och tillsyn ses emellertid inte som lika problematisk som den mellan främjandeuppgifter och tillsyn. Det är i vart fall viktigt att myndigheten ser till att uppgifterna organisatoriskt skiljs åt inom myndigheten, så att myndighetens opartiskhet inte ifrågasätts (Statskontorets rapport, s. 9 f., 49 ff. och 83 ff.).

I avsnitt 7.3.4 har vi föreslagit att Rymdstyrelsen ska pröva frågor om tillstånd. Vi har där angett vilken kompetens den tillståndsgivande myndigheten bör ha. Samma kompetenskrav gör sig gällande för tillsynsorganet. Det handlar bland annat om goda kunskaper om svensk och internationell rymdverksamhet samt rymdrelaterad industri och forskning, men även teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens. Därutöver är det nödvändigt att tillsynsorganets personal har kompetens, rutiner och förutsättningar för att befatta sig med sekretessreglerad och säkerhetsskyddsklassificerad information. Tillsynsorganet ska också på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna fatta beslut och vidta tillsynsåtgärder som kan innebära svåra avvägningar mellan främjande av forskning, utveckling och innovation samt risker för Sveriges säkerhet eller allmän och enskild säkerhet. Slutligen be-

hövs även specifik kompetens kopplat till tillsynsrollen, till exempel hur tillsynsrollens krav på objektivitet, saklighet och likabehandling ska hanteras.

I dag är det Rymdstyrelsen som utövar tillsyn över icke-statlig rymdverksamhet, även om det är regeringen som beslutar om återkallelse av tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Rymdstyrelsen föreslås också vara tillståndsgivande myndighet enligt den nya lagen. Enligt vår bedömning talar därför starka skäl för att Rymdstyrelsen, som är expertmyndighet avseende rymdfrågor, även fortsättningsvis ska utöva tillsyn över rymdverksamhet enligt den nya lagen. Den tillsyn som i dag utövas av Rymdstyrelsen är emellertid begränsad i sin omfattning och av skäl som vi redogjort för i avsnitt 9.3.3 finns det behov av att bedriva en mer ingående tillsyn framöver. En sådan utökad tillsyn kommer att kräva mer kunskap och resurser än vad Rymdstyrelsen besitter i dag. Enligt vår bedömning finns det emellertid inte någon annan myndighet – eller något annat organ – som är bättre lämpad att utöva tillsynen än Rymdstyrelsen. Det kan anmärkas att i våra nordiska grannländer utförs såväl prövning av tillstånd som efterföljande kontroll av verksamheten av det departement som ansvarar för rymdfrågor. Eftersom det finns en strävan i Sverige att regeringen inte ska hantera enskilda ärenden anser vi att detta inte är en lämplig lösning, särskilt inte mot bakgrund av att Rymdstyrelsen redan i dag har uppgiften att utöva kontroll av rymdverksamheten.

Vi föreslår därför att Rymdstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet enligt den nya lagen. Detta bör anges i förordning. Vår uppfattning är emellertid att denna ordning kommer att kräva att Rymdstyrelsen i vart fall initialt får ytterligare medel för att kunna expandera sin tillsynsverksamhet. Annars finns det risk för att tillsynsverksamheten kommer att nedprioriteras och att kompetens och säkerhet inte lever upp till ställda krav. Finansiering av tillsynen kan ske antingen genom anslag eller avgifter, se vidare avsnitt 9.3.7. Vi vill också framhålla att det är viktigt att tillsynsuppgifterna bedrivs fristående från tillståndsgivning och främjandeuppgifter i form av dialog om, planering och slutligen finansiering av enskilda projekt, för att betona tillsynens oberoende. Rymdstyrelsen bör därför, för att undvika misstankar om jävssituationer, organisera sig på sådant sätt att dessa uppgifter skiljs åt.

Eftersom Rymdstyrelsen i vissa frågor saknar nödvändig kunskap för att utöva en kraftfull tillsyn, kan myndigheten komma att behöva hjälp i tillsynsarbetet från andra myndigheter, vilket behandlas i avsnitt 9.3.6.

9.3.5 Tillsynsmyndighetens uppdrag

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och tillståndsbeslutet följs.

Skälen för förslaget: Som vi berört i avsnitt 9.3.3 avser vi inte att reglera tillsynsmyndighetens arbetsuppgifter och arbetssätt alltför detaljerat eftersom enligt de principer som utvecklats i praxis avgör en tillsynsmyndighet själv när och hur den ska inleda tillsyn och vad tillsynen ska omfatta. Annars riskeras tillsynsmyndighetens oberoende och frihet att själv organisera sitt arbete att hämmas. Vår uppfattning är att en effektiv tillsyn främjas av att tillsynsmyndigheten får så stor frihet som möjligt att välja hur arbetet ska utföras, så länge som det inte görs avkall på rättssäkerheten och tillämpliga regelverk följs. Vi anser därför att det bör lämnas till tillsynsmyndigheten att i varje enskilt ärende själv bestämma i vilken omfattning, på vilket sätt och när i tiden tillsyn ska utövas. Av detta skäl kommer vi inte att föreslå en reglering av olika grader av tillsyn för olika slag av verksamhet eller för olika aktörer. Däremot bör tillsynsmyndighetens övergripande uppdrag anges i lagen, vilket är att kontrollera om den tillståndsgivna verksamheten följer rymdlagen, rymdförordningen, andra eventuella föreskrifter som har beslutats med stöd av lagen samt de villkor som framgår av tillståndsbeslutet.

Det bör framhållas att tillsyn ska utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet hos tillsynsobjektet än vad som är nödvändigt.

9.3.6 Bistånd av annan myndighet

Vårt förslag: Det ska regleras i förordning att Rymdstyrelsen vid behov ska få begära hjälp vid tillsynen av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Inspektionen för strategiska produkter eller annan berörd myndighet.

Det ska vidare regleras i förordning att Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten, i den utsträckning det behövs, ska biträda med verkställighet av beslut om tillgång till upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där rymdverksamhet bedrivs.

Skälen för förslaget: Som vi konstaterat i avsnitt 9.3.4 kräver en effektiv tillsyn i vissa fall en kunskap som ligger utanför Rymdstyrelsens uppdrag, vilket föranleder att myndigheten kan komma att behöva hjälp från andra myndigheter i sitt tillsynsarbete. Det kan exempelvis vara fråga om att vid en inspektion ta hjälp av en myndighet som har den kompetens som krävs inom säkerhets- och försvarsområdet, till exempel teknisk kompetens vad gäller materiel, eller erfarenhet av att bedöma känslig teknik, industrisäkerhet, cybersäkerhet eller analysera ekonomisk information. Tillsynsmyndigheten kan också behöva hjälp för att genomföra inspektionen om lokalen är ett skyddsobjekt, se avsnitt 9.4.2. Det kan också vara fråga om biträde från en myndighet som kan bistå i bedömningar rörande Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter. Sådan kompetens är exempelvis nödvändig att hämta in vid provningar om tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till dessa intressen och det därför kan vara aktuellt att återkalla eller besluta om att tillståndet tillfälligt inte ska gälla, se avsnitt 9.5.2 och 9.5.5.

De myndigheter som främst kan bli aktuella att begära bistånd från under tillsynen är de myndigheter som är samrådsmyndigheter i tillståndsprocessen, det vill säga Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter. Bistånd från Försvarsmakten täcker de eventuella behov som kan finnas för hjälp med uppgifter som Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt ansvarar för. Det kan emellertid även vara aktuellt att begära bistånd från andra myndigheter. En förutsättning för att en myndighet ska bistå Rymdstyrelsen vid tillsynen är emellertid att uppdraget är möj-

ligt att genomföra inom ramen för det löpande uppdrag – och med de befogenheter – som biståndsmyndigheten har enligt sin instruktion. Det bör vidare understrykas att det ska röra sig om bistånd i form av att hjälpa Rymdstyrelsen med enstaka uppgifter inom de områden där biståndsmyndigheten är expertmyndighet. Det är inte fråga om att en biståndsmyndighet ska utföra omfattande uppgifter eller bedriva självständig tillsyn. Det är Rymdstyrelsen som föreslås få uppdraget att bedriva tillsyn och som ansvarar för denna. En konsekvens av detta är att Rymdstyrelsen måste bygga upp en egen kompetens för att utföra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Det skulle kunna bli aktuellt för Rymdstyrelsen att begära hjälp med tvångsåtgärder som krävs för tillsynens genomförande eftersom myndigheten saknar sådana befogenheter. Det som främst kan vara aktuellt är hjälp från Kronofogdemyndigheten avseende handräckning för att undanröja fysiska hinder om tillträde nekas till en lokal eller annat utrymme vid en inspektion eller dokumentation inte lämnas ut. Det skulle också kunna gälla hjälp från Polismyndigheten för att skydda och hjälpa tillsynsmyndighetens personal, om det finns risk för hot eller handgripligheter i samband med en inspektion. Även om det får förutsättas att de aktörer som omfattas av en tillståndsreglerad rymdverksamhet medverkar till att tillsynen kan bedrivas på det sätt som krävs och det ligger i sakens natur att detta i allt väsentligt kan lösas i samförstånd, bör regelverket innehålla möjligheter till åtgärder för det fall dessa skulle behövas.

Vi anser sammanfattningsvis att Rymdstyrelsen bör ha författningsstöd för att vid behov begära hjälp vid tillsynen av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Inspektionen för strategiska produkter eller annan berörd myndighet. Vidare bör det regleras att Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten, i den utsträckning det behövs, ska biträda med verkställighet av beslut om tillgång till upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där rymdverksamhet bedrivs. Detta kan lämpligen regleras i förordning.

9.3.7 Avgifter

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska få ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver rymdverksamhet enligt lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få föreskriva om avgifter för tillsyn.

Skälen för förslaget: Enligt regeringens skrivelse om tillsyn bör tillsyn i normalfallet finansieras genom avgifter. Om tillsynsobjekten betalar en avgift tydliggör det, enligt regeringen, kostnaderna för tillsynen, vilket i sin tur ger tillsynsmyndigheten incitament att genomföra en kostnadseffektiv tillsyn. När tillsynen är avgiftsfinansierad måste det dock finnas en tydlig motprestation kopplad till avgiften – annars är det inte en avgift, utan en skatt. Det kan emellertid inom vissa områden vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel, till exempel om tillsynsorganets kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften eller om det finns fördelningspolitiska eller effektivitetsmässiga motiv till det, vilket särskilt kan aktualiseras inom områden där tillsynen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet (skr. 2009/10:79, s. 19 f.).

Rymdverksamhet utförs såväl av statliga som privata aktörer. Verksamheten är i dag till stor del skattefinansierad, men till viss del även privatfinansierad. Strävan är emellertid att den ska bli alltmer privatfinansierad, se till exempel *En strategi för svensk rymdverksamhet*, skr. 2017/18:259, s. 18 f. Som berörs i avsnitt 9.3.4 kommer en utökad tillsyn, både i bemärkelsen antal tillsynsärenden och i bemärkelsen utvidgade befogenheter och ingripandemöjligheter för tillsynsmyndigheten, att kräva mer resurser och utökad kompetens hos tillsynsmyndigheten. Rymdstyrelsen har alltså behov av ytterligare medel för att kunna bygga upp och vidmakthålla en kraftfull och effektiv tillsynsverksamhet. Det är rimligt att detta finansieras genom avgifter från de aktörer som bedriver rymdverksamhet och inte genom offentliga medel. Vi anser därför att tillsynsmyndigheten bör ha en möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver rymdverksamhet.

När det gäller utformningen av tillsynsavgiften bör en sådan avgift enligt regeringen ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Full kostnadstäckning innebär att kostnaderna för

tillsyn helt belastar tillsynsobjektet. Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig mellan olika tillsynsområden (skr. 2009/10:79, s. 20 ff.).

Utgångspunkten är enligt vår mening att tillsynsverksamheten på sikt ska vara självfinansierad. I dag bedriver emellertid endast få aktörer rymdverksamhet och det är därmed inte rimligt att alla kostnader för tillsynen ska tas ut av verksamhetsutövarna. Eftersom antalet tillsynsärenden successivt kommer att öka under de närmaste åren, bör tillsynen dock inom en överskådlig tid kunna vara fullt kostnadstäckta genom avgifter. Det kan då finnas anledning att göra skillnad på om verksamheten är kommersiell eller icke kommersiell. Avgifter som är alltför höga kan annars leda till att universitet, högskolor och andra forskningsinstitut kan få svårare att bedriva rymdverksamhet, vilket påverkar svensk forskning och konkurrenskraft. Samtidigt kan en sådan differentiering innebära ett incitament för mindre företag som upplever tillsynskostnaderna som höga att välja samverkan med universitet och högskolor enbart för att reducera kostnaderna.

Det slutliga ställningstagandet av vem som bör finansiera tillsynen och utformningen av avgiftsmodell behöver inte regleras i lag. Vi föreslår därför att det i lagen införs ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva närmare regler om avgifter för tillsyn.

9.4 Tillsynsmyndighetens befogenheter

9.4.1 Rätt till upplysningar

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar av tillsynsobjektet som behövs för tillsynen.

Skälen för förslaget: En central del i en tillsynsmyndighets uppgift är att undersöka de faktiska förhållandena i en verksamhet i syfte att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med de regler som gäller för verksamheten. För att en tillsynsmyndighet ska kunna genomföra sin tillsyn krävs att myndigheten får tillgång till information om den verksamhet som är föremål för tillsynen. En upp-

giftsskyldighet har därför stor betydelse för tillsynsmyndighetens förutsättning att utöva en effektiv tillsyn.

Den nuvarande tillsynen av tillståndsgiven rymdverksamhet består av inhämtande av årsrapporter från tillståndshavarna. Detta förfarande, eventuellt i kombination med granskning av annan dokumentation, kommer sannolikt även framöver bli en stor del av tillsynen. Vi anser därför att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar av tillsynsobjektet som behövs för tillsynen.

Vid bedömningen i det enskilda fallet av vilka upplysningar och handlingar som ska tillhandahållas kommer även proportionalitetsprincipen i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) att behöva beaktas. Utöver att åtgärderna inte får göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet krävs det att det som tillsynsmyndigheten vill uppnå med att få tillgång till viss information står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden. Av 19 § myndighetsförordningen (2007:515) följer att tillsynsmyndigheten ska se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

Om tillsynsobjektet inte tillhandahåller de upplysningar eller handlingar som begärs kan tillsynsmyndigheten förelägga tillsynsobjektet att ge in det, se vidare om föreläggande under avsnitt 9.4.3.

9.4.2 Inspektionsrätt

Vårt förslag: För att fullgöra sitt tillsynsuppdrag ska tillsynsmyndigheten ha rätt att på begäran få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där rymdverksamhet bedrivs.

Skälen för förslaget: För att kunna utöva en effektiv tillsyn är det inte alltid tillräckligt att endast ta del av de upplysningar och handlingar som tillsynsobjektet lämnar. Tillsynsmyndigheten kan därför i vissa fall behöva besöka områden, lokaler och andra utrymmen där det bedrivs rymdverksamhet. Syftet med besöket kan till exempel vara att inspektera materiel eller säkerhets- och skyddsåtgärder. Tillsynsbesök kan också ge tillsynsmyndigheten en bättre inblick i hur rymdverksamheten bedrivs.

Enligt regeringens skrivelse om tillsyn bör tillsynsorgan ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Bostäder bör emellertid endast inkluderas om det är nödvändigt för att tillsynsorganet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, s. 50 f.).

Vi anser sammanfattningsvis att lagen bör innehålla en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få tillträde till de områden, lokaler och andra utrymmen där rymdverksamhet som omfattas av rymdlagen bedrivs. Det finns emellertid inte behov av att tillträdesrätten inkluderar bostäder.

Är det fråga om tillträde till en lokal som är ett skyddsobjekt får tillsynsmyndigheten begära hjälp av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter för att genomföra inspektionen eller ta hjälp av personal vid tillsynsobjektet. Tillsynsmyndigheten får inte med tvång skaffa sig tillträde till lokaler. I de fall tillsynsmyndigheten nekas tillträde till ett utrymme kan hjälp från Kronofogdemyndigheten eller polis begäras, se avsnitt 9.3.6.

9.4.3 Föreläggande

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att rymdverksamheten ska bedrivas i enlighet med lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och tillståndsbeslutet. Föreläggandet ska få förenas med vite.

Vår bedömning: Förelägganden mot statliga aktörer bör som utgångspunkt inte förenas med vite.

Skälen för förslaget och bedömningen: Ett tillsynsorgan bör enligt regeringens skrivelse om tillsyn ha möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall, i syfte att kunna styra beteendet hos tillsynsobjektet. Vi delar denna uppfattning och anser att Rymdstyrelsen bör få förelägga tillståndshavaren att inom en viss tid vidta åtgärder för att rymdverksamheten ska bedrivas i enlighet med rymdlagstiftningen eller villkor i tillståndsbeslutet.

Ett åtgärdsföreläggande bör enligt regeringen kunna förenas med vite för att få effekt (jfr skr. 2009/10:79, s. 44). Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Vite innebär ett hot om att betalningsskyldighet kan uppstå om den som föreläggandet riktas mot inte följer detta. Genom möjligheten att förena ett föreläggande med hot om vite erbjuds tillsynsmyndigheten ett effektivt påtryckningsmedel för att få den vars verksamhet är föremål för tillsynen att rätta till bristerna i verksamheten. Möjligheten att förelägga vid äventyr av vite är många gånger en förutsättning för en effektiv tillsynsverksamhet. Vi anser därför att det bör vara möjligt för Rymdstyrelsen att förena ett beslut om föreläggande med vite.

En omdiskuterad fråga är om även förelägganden mot statliga aktörer kan förenas med vite. Det finns sedan länge en praxis kring att vitesföreläggande inte bör användas mellan statliga aktörer, bland annat eftersom viten tillfaller staten och sådana föreläggande därför sällan utgör ett effektivt ekonomiskt påtryckningsmedel. Frågan om vite mot staten är inte reglerad i lagen om viten. Vid lagens tillkomst uttryckte Lagrådet önskemål om att frågan om vitesförelägganden kan riktas mot staten borde lösas i lagen, men departementschefen ansåg att frågan borde överlämnas åt rättstillämpningen (*Regeringens proposition med förslag till lag om viten m.m.*, prop. 1984/85:96, s. 98 ff.). Det är emellertid en vedertagen princip att vite som utgångspunkt inte ska riktas mot staten, om det inte finns starka skäl, till exempel i form av ett särskilt skyddsintresse, jfr regeringens uttalanden till exempel i samband med genomförandet av dataskyddsdirektivet (*Brottsdatalog*, prop. 2017/18:232, s. 315 f.) webbtillgänglighetsdirektivet (*Genomförandet av webbtillgänglighetsdirektivet*, prop. 2017/18:299, s. 68), samt visselblåsardirektivet (*Genomförande av visselblåsardirektivet*, prop. 2020/21:193, s. 234). I det förstnämnda ärendet framhöll regeringen att det är en principiell skillnad mellan att låta en myndighet använda ekonomiska påtryckningsmedel i syfte att förmå en annan myndighet att göra eller underlåta något och att använda ekonomiska sanktioner som reaktion på begångna överträdelse. Ett särskilt skyddsintresse kan exempelvis vara skyddet för enskildas personliga integritet eller jämställdhet och mångfald i arbetslivet (se till exempel *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, prop. 1999/2000:143, s. 95).

I nu aktuellt fall är det fråga om att använda vite som ett ekonomiskt påtryckningsmedel i syfte att förmå en aktör att vidta åtgärder. Det får förutsättas att om det går så långt att en statlig aktör meddelas ett föreläggande kommer aktören att följa föreläggandet utan hot om sanktioner. Mot denna bakgrund anser vi att det som utgångspunkt inte finns skäl som motiverar ett avsteg från huvudregeln om att vite inte bör riktas mot staten. Statlig verksamhet är däremot bred och kan bedrivas av en rad olika aktörer. Det kan därför inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas skäl till att förena ett föreläggande med vite.

Av 3 § lagen om viten följer att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden, och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitesbeloppet kan därmed anpassas efter omständigheterna för att på ett effektivt sätt uppnå syftet med regleringen.

9.5 Ingripanden

9.5.1 Inledning

En kraftfull tillsyn förutsätter att tillsynsmyndigheten har tillgång till effektiva verktyg då tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Detta avsnitt handlar om vilka ingripandeåtgärder och administrativa sanktioner som bör finnas vid tillsyn av rymdverksamhet. I avsnitt 9.6 behandlas den straffsanktion som finns i den nuvarande rymdlagen.

Förutsättningarna för tillsynsorgans ingripandemöjligheter varierar mycket mellan olika verksamhetsområden. Sanktioner vid tillsyn bör emellertid vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna och de olika möjligheterna till sanktioner bör därför kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i verksamheten. Det bör därför finnas både mildare och strängare ingripandeåtgärder.

Det bör emellertid påpekas att det är viktigt att kontakterna mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten sker med förtroende och respekt och att det finns en god dialog mellan parterna. Detta främjar en hög regelefterlevnad på lång sikt, men bidrar även till att verksamheten bedrivs på ett säkert och ändamålsenligt sätt. Innan ett ingripande görs kan det därför i vissa fall vara aktuellt med påpek-

anden och rekommendationer för att få till stånd en frivillig rättelse (jfr skr. 2009/10:79, s. 41 ff.).

I kapitel 14 behandlas frågor om överklagande av beslut som fattas inom tillsynsförfarandet.

9.5.2 Återkallelse och ändring av tillstånd

Vårt förslag: Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet får återkallas eller tillståndsvillkor ändras, om

1. tillståndshavaren har åsidosatt villkor i tillståndsbeslutet,
2. tillståndshavaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter,
3. tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Skälen för förslaget

Nuvarande bestämmelser om återkallelse

Av 4 § rymdlagen framgår att ett tillstånd får återkallas, om villkoren för tillståndet åsidosätts eller om det annars finns synnerliga skäl till det. Det är regeringen som beslutar om återkallelse av tillstånd. I förarbetena till den nuvarande rymdlagen anges att det måste finnas möjlighet att ingripa mot tillståndshavare som åsidosätter uppställda begränsningar och villkor, med hänsyn till det internationella ansvar som svenska staten har enligt rymdfördraget. Enbart en straffsanktion är inte alltid tillräcklig enligt förarbetena och en möjlighet bör därför finnas att som yttersta medel dra in tillståndet. Det krävs emellertid tungt vägande skäl. Som exempel anges att tillståndshavaren har gått utöver ramen för tillståndet eller att ett projekt har utvecklats på ett sådant sätt att betydande fara för skador kan uppstå (prop. 1981/82:226, s. 11 och 16).

Det bör införas en bestämmelse om återkallelse och ändring av tillstånd

Om tillståndshavaren har åsidosatt villkor i tillståndsbeslutet, lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, eller den bedrivna verksamheten är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, bör tillståndet kunna återkallas eller ändras. Detsamma bör gälla om tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till. Vi anser därför att det även i den nya lagen ska införas en bestämmelse om att återkallelse av tillstånd får ske vid nämnda förhållanden. Denna bestämmelse bör kompletteras med att även tillståndsvillkor får ändras.

Återkallelse bör vara det yttersta medlet

Om en återkallelse av tillståndet kan vara aktuellt måste bedömas i varje enskilt fall. Innan en återkallelse görs bör tillsynsmyndigheten överväga om en annan åtgärd som inte är lika ingripande kan vara tillräcklig, se avsnitt 9.5.3 om varning och avsnitt 9.5.4 om anmärkning. Ett tillstånd bör inte heller återkallas om ändamålet med återkallelsen lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras, till exempel genom att verksamhetsutövaren ska uppfylla ytterligare tekniska krav eller ska komma in med en tilläggsutredning om åtgärder för att skydda miljön.

Att mindre ingripande åtgärder först ska övervägas är väsentligt, inte minst mot bakgrund av de praktiska konsekvenserna av en tillståndsåterkallelse för det fall det finns pågående verksamhet i rymden. Om tillståndet återkallas efter det att rymdföremålet sänds ut i rymden måste det fortfarande gå att garantera att verksamheten är säker. Vid en återkallelse av verksamhetsutövarens tillstånd är Sverige fortfarande ansvarigt för de förpliktelser som åligger en utsändande stat i de internationella traktat som vi har förbundit oss till. En konsekvens av detta är att en tillståndsåterkallelse inte bör ske om inte frågan om ansvar för ett rymdföremål som är i drift i rymden är hanterad. Hur detta ska ske får bedömas i varje enskilt fall. I vissa fall kan det finnas förutsättningar för att överlåta rymdföremålet till en annan verksamhetsutövare. I andra fall kan den pågående rymdverksamheten avslutas på ett kontrollerat sätt innan

beslut om återkallelse fattas, till exempel genom att verksamhetsutövaren flyttar satelliten till en annan bana närmare jorden eller återbördar satelliten till atmosfären. Dessa åtgärder måste emellertid utföras frivilligt av verksamhetsutövaren. Problematiken kring återkallelse av pågående rymdverksamhet finns emellertid redan i dag och kan också jämföras med situationen att en verksamhetsutövare som har satelliter i omloppsbanan går i konkurs. Enligt vår uppfattning torde det emellertid vara mycket sällsynt att tillsynsmyndigheten ställs inför en situation att överväga en återkallelse. De flesta verksamhetsutövare kommer enligt vår uppfattning att vara lyhörda om en varning utfärdas, särskilt mot bakgrund av att en överträdelse av tillståndsbeslutet kan föranleda straffansvar. I de fall en varning inte leder till att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till, får tillsynsmyndigheten överväga att ändra i tillståndsvillkoren innan en återkallelse av tillståndet aktualiseras.

I de fall då en återkallelse övervägs på grund av att rymdverksamheten är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen kan emellertid en varning inte ersätta en återkallelse, se avsnitt 9.5.3. För att undvika sådana fall är det av väsentlig betydelse att dessa intressen uppmärksammas och värnas redan innan tillstånd ges. Med de förslag som vi har lämnat om hur Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter ska involveras i säkerställandet av dessa intressen i tillståndsförfarandet, och de möjligheter dessa myndigheter har att överklaga tillståndsbeslut, menar vi att det finns goda förutsättningar för att återkallelse av tillstånd på denna grund inte ska behöva aktualiseras, se avsnitt 7.3.5 och 14.2.2.

Sammanfattningsvis anser vi att utgångspunkten ska vara att en återkallelse är den ingripandeåtgärd som görs som en sista utväg då inga andra åtgärder är tillräckliga. En förutsättning för en återkallelse av ett tillstånd som omfattar en pågående verksamhet i rymden, bör emellertid vara att tillsynsmyndigheten har värderat konsekvenserna av en återkallelse, särskilt i förhållande till Sveriges internationella förpliktelser, och att ansvarsfrågan för det aktuella rymdföremålet har hanterats på ett ändamålsenligt sätt.

Frågan om Rymdstyrelsen bör ha möjlighet att intermistiskt återkalla tillstånd för rymdverksamhet eller om en annan ordning bör införas i den nya lagen behandlas i följande avsnitt.

9.5.3 Varning

Vårt förslag: I stället för att återkalla tillståndet ska tillsynsmyndigheten i vissa fall få meddela en skriftlig varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

Skälen för förslaget: En återkallelse av tillståndet innebär att verksamheten måste upphöra, vilket inte alltid är den mest ändamålsenliga lösningen för en pågående rymdverksamhet. Det kan därför antas att tillsynsmyndigheten i viss mån drar sig för att i ett första skede återkalla ett tillstånd även om en allvarlig överträdelse har skett och det därför inte är tillräckligt ingripande med en mindre ingripande åtgärd, se avsnitt 9.5.4. I stället kan det i vissa fall vara lämpligt att utfärda en skriftlig varning. En förutsättning är att varningen är en tillräckligt ingripande åtgärd för den överträdelse som skett.

Om tillsynsmyndigheten anser att en återkallelse av tillståndet bör ske med hänsyn till att den bedrivna rymdverksamheten är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, är det emellertid inte aktuellt att ersätta återkallelsen med en varning. En varning bör inte heller vara aktuell om tillståndshavaren redan har tilldelats en varning och de förhållanden som föranlett varningen inte har rättats till.

Vi anser alltså att om det finns skäl för återkallelse på grund av åsidosättande av tillståndsvillkor eller lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter, bör tillsynsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet få meddela en skriftlig varning, om åtgärden är tillräckligt ingripande i förhållande till överträdelsen eller förseelsen.

9.5.4 Anmärkning

Vårt förslag: Om en överträdelse eller förseelse är mindre allvarlig ska tillsynsmyndigheten få meddela en anmärkning.

Skälen för förslaget: Att återkalla ett tillstånd är den mest ingripande åtgärden inom tillsynsförfarandet. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan detta leda till att inget ingripande sker alls, eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande

åtgärd vid mindre allvarliga brister. Tillsynsmyndigheten bör därför i vissa fall kunna tillgripa en mildare sanktion.

Vi anser alltså att vid mindre allvarliga överträdelser eller förseelser gällande åsidosättande av tillståndsvillkor eller lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter, bör tillsynsmyndigheten kunna meddela en anmärkning. Däremot är det inte lämpligt att meddela en anmärkning om den bedrivna rymdverksamheten är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen är det inte. I dessa fall är det inte fråga om en mindre allvarlig överträdelse eller förseelse.

9.5.5 Tillfälligt beslut

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska få meddela att ett beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av ett sådant tillstånd tills vidare inte ska gälla.
Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

Behov av att omedelbart stoppa ett tillståndsbeslut

Rymdverksamhet kan utgöra farlig verksamhet som kan medföra allvarliga skador. En överträdelse eller en brist i verksamheten kan därmed få så stora konsekvenser för allmän och enskild säkerhet att verksamheten måste upphöra omedelbart eller att en planerad verksamhet, som har meddelats tillstånd, inte ska få genomföras. Rymdverksamhet kan även röra känslig verksamhet utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, vilket kan medföra att en särskild händelse får till följd att verksamheten omedelbart bör avbrytas eller inte bör påbörjas. Ett exempel är att det inträffar en säkerhetspolitisk händelse, efter att ett beslut om utsändning av ett rymdföremål beviljats men innan den planerade utsändningen, vilket medför att det är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen att genomföra utsändningen.

Mot denna bakgrund bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att direkt ingripa genom att stoppa tillståndsbeslutet i avvaktan på att ett mer utförligt beslutsunderlag finns att tillgå så att ett slutligt

beslut kan fattas i frågan eller i väntan på att en åtgärd vidtas för att undanröja det som utlöst det tillfälliga beslutet. Exempelvis kan det finnas behov av att inhämta information eller att höra Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Inspektionen för strategiska produkter eller någon annan myndighet, se avsnitt 9.3.6.

En bestämmelse om tillfälligt beslut bör införas i den nya lagen

I den nuvarande rymdlagen finns en bestämmelse om att tillståndet kan återkallas intermistiskt i avvaktan på att frågan om återkallelse avgörs slutligt. Mot bakgrund av att återkallelse ska vara det yttersta medlet vid ett ingripande, och utifrån det förhållandet att bestämmelsen aldrig har tillämpats, så kan frågan ställas om en sådan ordning ska införas i den nya lagen. Enligt vår uppfattning är det en lämpligare ordning att ge Rymdstyrelsen en möjlighet att, i samband med att en tillsynsprövning initieras, tillfälligt besluta att ett beslut om tillstånd inte ska gälla i avvaktan på att frågan avgörs slutligt, vilken kan vara en prövning om återkallelse av tillståndet eller en annan ingripandeåtgärd eller om tillståndet ska överlåtas till en annan verksamhetsutövare.

Ett tillfälligt beslut kommer enligt vår uppfattning främst att aktualiseras för verksamhet som ännu inte har påbörjats, till exempel innan en utsändning har skett, innan en verksamhet på en himlakropp påbörjas eller innan ett rymdföremål återför rymdskrot till jorden. Det kan emellertid även vara fråga om ett tillfälligt beslut som avser pågående verksamhet i rymden. I dessa fall bör först ansvarsfrågan för aktuellt rymdföremål hanteras på ett ändamålsenligt sätt, jfr avsnitt 9.5.2.

Vi anser sammanfattningsvis att tillsynsmyndigheten ska få besluta att ett beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av ett sådant tillstånd tills vidare inte ska gälla. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Frågan om ett tillfälligt beslut bör kunna initieras av de myndigheter som är samrådsmyndigheter och som också bistår Rymdstyrelsen vid tillsynen, dvs. Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter, se avsnitt 9.5.7. Frågor om överklagande av ett tillfälligt beslut behandlas i avsnitt 14.2.2 och 14.3.

9.5.6 Sanktionsavgift

Vår bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om sanktionsavgift i den nya lagen.

Skälen för bedömningen

Inledning

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Sanktionsavgifter ingår inte i det straffrättsliga systemet. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Sanktionsavgift kan åläggas både fysiska och juridiska personer och ansvaret är som huvudregel strikt, dvs. skyldighet att betala en sanktionsavgift uppkommer när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller staten. Sanktionsavgiften bör ses som ett komplement till övriga ingripanden och användas för att i enskilda fall kunna nyansera dem.

Enligt regeringens skrivelse om tillsyn bör sanktionsavgifter endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte (skr. 2009/10:79, s. 45 ff.). Vidare bör sanktionsavgifter användas inom områden där regelöverträdelser är särskilt frekventa, (se *propositionen om ändring i brottsbalken [ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet]*, prop. 1981/82:142, s. 77 ff., där regeringen har lagt fram allmänna riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas).

Ett sanktionsavgiftssystem bör inte införas

Inledningsvis kan konstateras att sanktionsavgifter inte är en lämplig reaktion mot statliga aktörer eftersom det är en vedertagen princip att vitesföreläggande som utgångspunkt inte ska riktas mot staten, se avsnitt 9.4.3. I nämnda avsnitt kom vi därför fram till att förelägganden mot statliga aktörer som utgångspunkt inte bör förenas med vite.

Ytterligare en omständighet som talar emot införande av ett sanktionsavgiftssystem är att det kan ifrågasättas om den föreslagna tillsynsmyndigheten – Rymdstyrelsen – har den erforderliga kunskap

som krävs för att hantera frågan om sanktionsavgift. Förfarandet är att likna vid ett domstolsförfarande och med tanke på sanktionsbeslutets betydelse bör det ställas höga krav på det organ som ska besluta om sanktionsavgift när det gäller beslutsfattande, effektivitet och rättssäkerhet.

Därtill kommer att det i dag finns en straffsanktion vid överträdelser av rymdlagen som vi föreslår ska finnas kvar, se avsnitt 9.6.1. En straffsanktion är den sanktion som, åtminstone teoretiskt, anses som mest avskräckande. Med hänsyn till detta finner vi inte att det finns något större behov av ännu en sådan ingripande och avskräckande sanktion som sanktionsavgiften utgör, särskilt inte med avseende på att regelöverträdelser på rymdområdet inte är särskilt frekventa. Härtill kommer att förekomsten av straffsanktion och sanktionsavgift i samma lagstiftning inte sällan leder till en komplex juridisk problematik avseende förbudet mot dubbelbestraffning (principen *ne bis in idem*). Det kan noteras att våra nordiska grannländers lagstiftning innehåller antingen bestämmelser om straffansvar eller sanktionsavgift.

På grund av de anförda skälen är vår bedömning att det inte bör införas någon bestämmelse om sanktionsavgift i den nya lagen.

9.5.7 Begäran om prövning av återkallelse, ändring av tillstånd eller tillfälligt beslut

Vårt förslag: Det ska regleras i förordning att Rymdstyrelsen på begäran av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.

Skälen för förslaget: Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är expertmyndigheter inom säkerhets- och försvarsområdet och har tillsammans en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige. Inspektionen för strategiska produkter är expertmyndighet för krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt kontaktpunkt för utländska direktinvesteringar. I avsnitt 7.3.5 har vi föreslagit att Rymdstyrelsen ska samråda med dessa myndigheter vad gäller frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller medgivande till överlåtelse av tillstånd kan vara olämpligt med hän-

syn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen. Vi har vidare föreslagit i avsnitt 9.3.6 att Rymdstyrelsen vid tillsynen får begära biträde av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter.

Om samrådsmyndigheterna, antingen när de bistår vid tillsynen eller på annat håll, får kännedom om förhållanden som innebär att den bedrivna rymdverksamheten är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, är det av vikt att de kan initiera en prövning om återkallelse, ändring av tillståndet eller tillfälligt beslut. Vi föreslår därför att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter ska kunna begära att Rymdstyrelsen prövar om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra villkor i tillståndet eller meddela tillfälligt beslut.

För det fall Rymdstyrelsen vill ta initiativ till att höra dessa myndigheter i frågan om återkallelse, ändring av tillståndet eller tillfälligt beslut, får det ske med stöd av den bestämmelse om bistånd som vi föreslår i avsnitt 9.3.6.

I avsnitt 15.5 behandlas frågan om det ska införas sekretessbrytande bestämmelser för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter, så att myndigheterna – när det är lämpligt – kan lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor och tillfälligt beslut. I avsnitt 15.6 behandlas frågan om det ska införas en uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen i förhållande till Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter avseende uppgifter i sådana ärenden.

9.5.8 Kommunikation

Vår bedömning: Det behöver inte regleras i den nya lagen att tillsynsobjektet ska få tillfälle att yttra sig innan tillsynsmyndigheten meddelar ett tillsynsbeslut, eftersom förvaltningslagens allmänna bestämmelser om kommunikation gäller.

Skälen för bedömningen: Förvaltningslagen ska tillämpas i tillsynsmyndighetens verksamhet. Denna lag innehåller grundläggande regler om handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, men

gäller bara i den utsträckning det inte finns avvikande regler i andra författningar. Det saknas emellertid en generell författningsreglering av tillsynsverksamhet.

Av 25 § i förvaltningslagen framgår att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Det behöver därför inte regleras i den nya lagen att den som tillsynen utövas mot ska få tillfälle att yttra sig innan tillsynsmyndigheten meddelar beslut om föreläggande, återkallelse eller ändring av tillstånd, anmärkning eller varning (jfr *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 156 f. och *Brottsdatalag*, prop. 2017/18:232, s. 298).

Den som utsätts för ett ingripande bör även ha möjlighet att överklaga beslutet, vilket behandlas i kapitel 14.

9.6 Straffsanktion

9.6.1 Överträdelser ska straffsanktioneras i den nya lagen

<p>Vår bedömning: Det bör införas en straffbestämmelse i den nya lagen.</p>
--

Skälen för bedömningen: Av 5 § första stycket rymdlagen framgår att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan erforderligt tillstånd eller åsidosätter villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd, döms till böter eller fängelse i högst ett år. I förarbetena till den nuvarande rymdlagen motiveras inte införandet av straffbestämmelsen utöver att det anges att en överträdelse av förbudet att utan tillstånd bedriva rymdverksamhet eller åsidosättande av villkoren för ett sådant tillstånd bör föranleda straffansvar och att sådant ansvar bör komma ifråga både vid uppsåtligt och oaktsamt förfarande (prop. 1981/82:226, s. 12).

Som tidigare nämnts är en straffsanktion den sanktion som, åtminstone teoretiskt, anses som mest avskräckande och ingripande. Vid en jämförelse med våra nordiska grannländer, som har liknande lagstiftningstradition som Sverige, kan konstateras att de finska och danska rymdlagstiftningarna innehåller straffbestämmelser.

Även om det under senare år har varit fokus på frågan om lämpligheten av att kriminalisera överträdelser av detta slag och om avkriminalisering bör ske i vissa fall (se till exempel *Vad bör straffas?*, SOU 2013:38 och *Ett effektivare brottmålsförfarande*, prop. 1994/95:23, se även *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, prop. 2012/13:143 där det föreslogs att sanktionsavgifter i stor utsträckning skulle ersätta straffsanktionerna på arbetsmiljöområdet för att åstadkomma ett effektivare sanktionssystem), anser vi att även den nya lagen ska innehålla en straffbestämmelse. Skäl för detta är att allvarliga överträdelser av lagen bör beivras med en sanktion som är ingripande med tanke på den betydande skada som en överträdelse kan orsaka. Med hänsyn till att vi av skäl som anges i avsnitt 9.5.6 inte anser att sanktionsavgift är en lämplig reaktion för överträdelser av detta slag, är det vår bedömning att ett straffansvar är nödvändigt.

9.6.2 Utformningen av straffbestämmelsen

Vårt förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller åsidosätter villkor i tillståndsbeslut, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Det ska införas en bestämmelse i brottsbalken om att kravet på dubbel straffbarhet inte ska gälla för brott som avses i rymdlagen.

Skälen för förslaget

Nuvarande reglering

Av 5 § andra stycket rymdlagen framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena nämnda balk. I nämnda bestämmelser i brottsbalken finns krav på dubbel straffbarhet, som innebär att gärningen ska vara straffbar både i Sverige och i det land där brottet begåtts, och en reglering om principen *ne bis in idem*, som innebär att en tidigare lagföring i annat land hindrar en ny lagföring i Sverige för

samma gärning. Rymdlagen innehåller alltså undantag från dessa principer.

När det gäller frågan om domsrätt anfördes i förarbetena till den nuvarande rymdlagen att det var angeläget att säkerställa att den som har begått ett brott mot rymdlagen alltid kan dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Därför ansåg regeringen att det skulle göras ett uttryckligt undantag från de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken, i likhet med vad som skett i fråga om bland annat lagen (1966:314) om kontinentalsockeln (prop. 1981/82:226, s. 26 f.).

Översyn av svensk straffrättslig domsrätt

Det pågår för närvarande ett lagstiftningsarbete avseende en översyn av reglerna om svensk straffrättslig domsrätt i brottsbalken. I propositionen *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt* (prop. 2020/21:204), föreslår regeringen att reglerna förtydligas, moderniseras och anpassas till folkrätten genom att det införs ett nytt 2 kap. i brottsbalken om svensk domstols behörighet. Förslagen innebär bland annat att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts utomlands mot svenska medborgare och företag. Det föreslås också att huvudansvaret för prövningen av frågor om åtalsförordnande flyttas från regeringen till riksåklagaren. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Förslagen har sin grund i betänkandet *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt* (SOU 2018:87, s. 251 f.) där Aggressionsbrottsutredningen även lämnade förslag beträffande straffbestämmelsen i rymdlagen. Utredningen föreslog att den särskilda domsregeln i rymdlagen skulle upphävas. Frågan om svensk domstols behörighet att döma för brott enligt rymdlagen skulle i stället bedömas enligt den nya föreslagna lydelsen av de allmänna reglerna om svensk straffrättslig domsrätt i 2 kap. brottsbalken. Vidare menade utredningen att ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet inte heller skulle regleras i rymdlagen utan i brottsbalken. Utredningen ansåg även att rymdlagens undantag från de allmänna reglerna i brottsbalken om rättsverkan av en utländsk dom som fått laga kraft (principen om *ne bis in idem*) inte var motiverat vid en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken. Förslagen var i linje med Internationella straffrätts-

utredningens förslag i betänkandet *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98, s. 205 f.).

Regeringen angav emellertid i den nyligen framlagda propositionen att det finns skäl att avvakta utfallet av den översyn av rymdlagen som för närvarande pågår och inte nu gå fram med de förslag som Aggressionsbrottsutredningen har föreslagit i denna del. Därför föreslår regeringen enbart ändringar av vissa hänvisningar i straffbestämmelsen i rymdlagen för att anpassa till att det införs ett nytt 2 kap. i brottsbalken (prop. 2020/21:204, s. 135).

Svensk straffrättslig domsrätt

På grund av utformningen av det föreslagna tillståndskravet i den nya rymdlagen kan endast svenska medborgare begå brott mot lagen utanför Sverige, såvida rymdverksamheten inte bedrivs från en farkost utomlands som är registrerad i Sverige. Enligt regeringens förslag i den ovan nämnda propositionen om svensk straffrättslig domsrätt ska svensk domstol vara behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige när vissa anknytningsfaktorer är uppfyllda, bland annat när brottet begåtts av svensk gärningsman eller ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg (se förslag till 2 kap. 3 § brottsbalken, prop. 2020/21:204). Eftersom svensk domstol därmed har en allmän behörighet att döma över brott som begås utomlands av svenska medborgare eller på svenska fartyg eller luftfartyg finns det inte behov av särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet i rymdlagen. I linje med regeringens ambition att bestämmelserna om svensk domstols behörighet ska samlas i brottsbalken – och då de förslag som vi lämnar i detta betänkande inte heller påverkas av de förslag beträffande rymdlagen som Aggressionsbrottsutredningen har lämnat – föreslår vi att det inte införs någon särskild bestämmelse om svensk domsrätt i den nya rymdlagen.

Det innebär att det inte ska anges i brottsbalken att det finns särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över brott mot rymdlagen som har begåtts utanför Sverige (se förslag till 2 kap. 4 § 4 brottsbalken, prop. 2020/21:204). Denna bestämmelse föreslås träda i kraft den 1 januari 2022, men bör upphävas när rymdlagen träder i kraft.

Krav på dubbel straffbarhet

För att ett brott som har begåtts utomlands ska kunna lagföras i Sverige krävs som huvudregel i brottsbalken att gärningen är straffbar både i Sverige och i det land där brottet begåtts (principen om dubbel straffbarhet). Regeringen föreslår i propositionen om svensk straffrättslig domsrätt att när svensk domsrätt grundas på anknytning till svensk gärningsman ska det som utgångspunkt krävas dubbel straffbarhet, men undantag ska finnas för vissa särskilt angivna brott (prop. 2020/21:204, s. 113 ff.).

I den nuvarande rymdlagen föreskrivs att svensk domsrätt föreligger för brott som begås mot lagen utan hinder av brottsbalkens reglering om krav på dubbel straffbarhet. Vi anser att det inte heller i fortsättningen bör finnas något krav på dubbel straffbarhet för svensk domstols behörighet när det gäller brott mot rymdlagen.

Det bör därför införas en bestämmelse i 2 kap. brottsbalken att kravet på dubbel straffbarhet inte gäller för brott mot den nya rymdlagen (se regeringens förslag till 2 kap. 5 § andra stycket 4 i prop. 2020/21:204 som räknar upp vilka lagstiftningar som undantas från kravet på dubbel straffbarhet). Om ett undantag införs i brottsbalken finns det inte behov av att detta även framgår av den nya rymdlagen.

Rättsverkan av en tidigare utländsk dom

I brottsbalken finns bestämmelser om principen *ne bis in idem*, som innebär att om frågan om ansvar för brott har prövats genom en utländsk dom som fått laga kraft, får den tilltalade inte lagföras i Sverige för en gärning som omfattats av prövningen.

Som nämnts ovan ansåg Aggressionsbrottsutredningen att rymdlagens undantag från principen om *ne bis in idem* inte var motiverat vid en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken (SOU 2018:87, s. 251 f.). Internationella straffrättsutredningen uttalade i denna del att undantaget formulerades efter mönster av dåvarande lydelsen av 14 § lagen om kontinentalsockeln, men eftersom undantaget har tagits bort i den lagen och det föreslås en ny lydelse av bestämmelsen i 2 kap. brottsbalken om rättsverkan av en tidigare utländsk dom, menade utredningen att det var tveksamt om det kunde anses motiverat att ha kvar undantaget i rymdlagen (SOU 2002:98, s. 205 f.).

Regeringen föreslår i propositionen om svensk straffrättslig domsrätt att ett undantag från principen om *ne bis in idem* ska gälla om den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som den utländska domstolen tillämpade (se förslag till 2 kap. 9 § andra stycket 1 brottsbalken, prop. 2020/21:204). Det finns därmed enligt vår bedömning inte skäl för att den nya rymdlagen ska innehålla ett undantag från principen om *ne bis in idem*.

Åtalsförordnande

Enligt 5 § tredje stycket rymdlagen får åtal för brott endast väckas efter regeringens medgivande. Kravet på åtalsmedgivande från regeringen motiverades med hänsyn till de avvägningsfrågor som kunde aktualiseras vid bedömningen av om tillstånd krävs för viss verksamhet och att det därför var lämpligt att åtal inte väcks i andra fall än om regeringen förordnar om det (prop. 1981/82:226, s. 12).

Kravet på åtalsförordnande i rymdlagen är generellt och gäller alltså oberoende av om brottet har begåtts i Sverige eller utanför Sverige. I 2 kap. brottsbalken regleras främst krav på åtalsförordnande för brott som begåtts utanför Sverige (se regeringens förslag till 2 kap. 7 §, prop. 2020/21:204). Brottsbalken reglerar även krav på åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige under vissa förutsättningar (se regeringens förslag till 2 kap. 2 §, prop. 2020/21:204).

Internationella straffrättsutredningen föreslog att bestämmelsen om åtalsförordnande i rymdlagen skulle upphävas eftersom regeringens motiv om avvägningssvårigheter vid tillståndsbedömningen inte kunde anses utgöra tillräckliga skäl för en avvikande reglering. I stället skulle de allmänna reglerna om åtalsförordnade i 2 kap. brottsbalken gälla (SOU 2002:98, s. 206). Aggressionsbrottsutredningen instämde i förslaget (SOU 2018:87, s. 252 och 293). Regeringen beslutade emellertid i propositionen att inte gå fram med Aggressionsbrottsutredningens förslag på grund av att rymdlagen är föremål för översyn (prop. 2020/21:204, s. 135).

En fråga att överväga är alltså om det finns behov av ett sådant generellt åtalsförordnade som finns i den nuvarande rymdlagen. Som utgångspunkt bör beslut som rör straffrättskipningen i princip ankomma på rättsväsendets myndigheter. Även om det skulle upp-

komma frågor inom förundersökningen som rör avvägningsfrågor om tillstånd eller frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, kan vi inte se något skäl till att regeringen ska belastas med åtalsfrågor, utan detta bör åvila åklagarväsendet. Vi anser därför att en särskild bestämmelse om ett generellt åtalsförordnande inte ska införas i den nya rymdlagen. I stället gäller de allmänna reglerna om åtalsförordnande i 2 kap. brottsbalken. Att inte införa bestämmelser om åtalsförordnande i speciallagstiftning är också i linje med regeringens ambition att bestämmelserna om svensk domstols behörighet ska samlas i brottsbalken (jfr prop. 2020/21:204, s. 124).

I propositionen om svensk straffrättslig domsrätt föreslås att huvudansvaret för prövningen av frågor om åtalsförordnande flyttas från regeringen till riksåklagaren. Om det emellertid finns anledning att anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik och riksåklagaren bedömt att det inte föreligger hinder mot att väcka åtal, ska riksåklagaren med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut (se förslag till 2 kap. 8 § samt prop. 2020/21:204 s. 124 f.).

10 Skadestånd och försäkring

10.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi frågor om ansvar och skadestånd i händelse av att ett rymdföremål orsakar skada. Även frågan om försäkringskrav för de som bedriver rymdverksamhet behandlas.

I avsnitt 10.2 redogör vi för reglerna om skadestånd och försäkring i de internationella rymdtraktaten, i nuvarande nationell rätt och i några utvalda länders rymdlagstiftningar samt i modellagen. I avsnitt 10.3 behandlas skadeståndskrav som gäller för utsändning och verksamhet i rymden, dels för skada på jorden och på farkoster under flygning, dels för skada på tredje part i rymden. I avsnittet behandlas även frågan om staten ska kunna kräva ersättning för skador som staten fått ersätta på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelse, så kallad regressrätt, och om det strikta ansvaret och regressansvaret ska begränsas till ett visst belopp. Avslutningsvis diskuteras krav på försäkring i avsnitt 10.4.

10.2 Regleringen på området

10.2.1 Internationell rymdrätt

Skadeståndsskyldighet

I artikel 6 i rymdfördraget föreskrivs att fördragsslutande stater bär internationellt ansvar för såväl statlig som icke-statlig verksamhet i yttre rymden. Artikel 7 anger att varje fördragsslutande stat som sänder ut föremål i yttre rymden, eller medverkar till utsändning eller från vars territorium utsändning sker, är internationellt ansvarig för skada på jorden, i luftrummet eller i rymden, inklusive på månen och andra himlakroppar.

I ansvarskonventionen finns det mer detaljerade bestämmelser om ansvar för skador som orsakas av rymdföremål. Med uttrycket *skada* avses förlust av liv, kroppskada eller annat men för hälsan eller också förlust av eller skada på egendom som tillhör stat, fysisk eller juridisk person eller internationell mellanstatlig organisation (artikel 1). Begreppet *utsändande stat* definieras som stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål eller stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut (artikel 1.c). Med uttrycket *utsändande* avses även försök till utsändande (artikel 1.b). Begreppet *utsändande stat* i ansvarskonventionen skiljer sig därmed från samma begrepp i registreringskonventionen, eftersom i den sistnämnda konventionen innefattas inte försök till utsändande i definitionen.

Utsändande stat ska vara ovillkorligen förpliktigad att lämna ersättning för skada som dess rymdföremål orsakat på jordens yta eller på luftfartyg under flygning (artikel 2).

Av artikel 3 i ansvarskonventionen följer att om en utsändande stats rymdföremål orsakar skada på en annan utsändande stats rymdföremål i rymden, ska den förstnämnda staten vara ansvarig endast om skadan beror på fel eller försummelse av staten eller person som staten är ansvarig för. Bestämmelsen gäller även för skada på person eller egendom ombord på rymdföremålet.

I artikel 4.1 regleras solidariskt ansvar för utsändande stater för skada som drabbar en tredje stat. Ansvaret är ovillkorligt för de utsändande staterna om skadan drabbar tredje stat på jordens yta eller dess luftfartyg under flygning. Om skadan drabbar tredje stats rymdföremål i rymden – eller person eller egendom ombord på rymdföremålet – krävs fel eller försummelse av någon av de utsändande staterna för att ansvar ska kunna utkrävas. Solidariskt ansvar innebär att skadeståndsskyldigheten fördelas efter graden av de utsändande staternas fel eller försummelse. Om det inte kan fastställas i vilken utsträckning staterna varit vållande ska skadeståndsansvaret fördelas lika mellan dem (artikel 4.2).

I artikel 5.1 i ansvarskonventionen finns regler om solidariskt skadeståndsansvar då två eller fler stater gemensamt sänder ut ett rymdföremål. Av artikel 5.2 framgår att den stat som ersatt skadan har regressrätt gentemot övriga utsändande stater och att staterna kan ingå avtal hur ansvaret ska fördelas mellan dem. Enligt artikel 5.3

är den stat från vars territorium eller anordning rymdföremålet har utsänts en av de solidariskt ansvariga utsändande staterna.

En utsändande stat kan enligt artikel 6.1 befrias från ovillkorligt ansvar om skadan helt eller delvis är en följd av grov försummelse eller av en handling eller underlåtenhet från den ersättningsökande staten i avsikt att orsaka skada. Befrielse från ansvar gäller inte enligt artikel 6.2 om skadan beror på att en utsändande stats verksamhet inte är förenlig med internationell rätt.

De internationella överenskommelserna reglerar emellertid endast skador som kan göras folkrättsligt gällande. Skador som drabbar en stats eget territorium eller egna medborgare omfattas inte av ansvarskonventionen. Detta gäller även för annan stats medborgare som deltar i utsändningsverksamheten (artikel 7).

I artikel 8 föreskrivs vem som kan kräva ersättning av utsändande stat för skadan. Primärt är det stat som lider skada eller vars fysiska eller juridiska personer som lider skada. Om den stat som en skadelidande person tillhör inte framställt ersättningskrav kan den stat på vars område skadan tillfogats personen kräva ersättning. Om ingen av dessa stater framställt ersättningskrav kan stat där den skadelidande personen är stadigvarande bosatt kräva ersättning.

Av artikel 9 framgår att krav på ersättning för skada ska framställas hos en utsändande stat på diplomatisk väg. För att göra gällande ett krav på skadestånd enligt ansvarskonventionen krävs inte att den ersättningsökande staten först har uttömt inhemska rättsmedel. Ansvarskonventionen hindrar inte att skadeståndstalan väcks inför domstol eller förvaltningsmyndighet i utsändande stat. Däremot kan inte krav väckas enligt ansvarskonventionen – eller annan bindande internationell överenskommelse – för samma skada som är föremål för nationell prövning i utsändande stat (artikel 11).

I artikel 10 regleras preskription. Av bestämmelsen följer att krav på ersättning för skada ska framställas hos utsändande stat inom ett år från den dag då skadan inträffade eller från den dag då den ansvarsskyldiga utsändande staten identifierades.

Försäkringskrav

Internationell rymdrätt reglerar inte krav på försäkringar.

10.2.2 Nuvarande nationell rätt

Skadestånd

Den svenska rymdlagen reglerar inte ansvarsfrågor utan endast regressrätt för staten. I 6 § rymdlagen föreskrivs att om svenska staten på grund av åtaganden i internationella överenskommelser fått ersätta skador som har uppstått till följd av sådan rymdverksamhet som har bedrivits av någon annan än svenska staten, ska den som har bedrivit rymdverksamheten ersätta staten vad den har utgett på grund av nämnda åtaganden, såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det.

Enligt förarbetena till bestämmelsen om statens regressrätt framgår det att ansvaret för skador enligt rymdfördraget och ansvarskonventionen i princip är strikt och att svenska staten på grund av konventionsförpliktelsena kan bli skyldig att utge skadestånd för skador som har uppkommit till följd av enskilda subjekts rymdverksamhet. Regeringen ansåg därför att svenska staten skulle ha möjlighet att i sin tur återkräva skadeståndsbeloppet från de enskilda subjekten och att återbetalningsskyldigheten skulle vara oberoende av vållande – strikt regressansvar – och obegränsad. Då det kan finnas fall där det framstår som skäligt att återbetalningsskyldigheten mot staten jämkas eller helt bortfaller menade regeringen att bestämmelsen skulle innehålla en regel om att sådan skyldighet bara föreligger om inte särskilda skäl talar för annat (prop. 1981/82:226 s. 12 f.).

Försäkringskrav

Det finns inte något krav på försäkring i nuvarande rymdlagstiftning.

10.2.3 Utblick

Finland

Skadestånd

Enligt 7 § i den finska rymdlagen ersätter staten skador som rymdföremål orsakat. Staten har regressrätt gentemot verksamhetsutövaren till den del som verksamhetsutövaren i enlighet med finsk skadeståndslag hade varit ansvarig för skadan gentemot den skadelidande.

För skador på jordens yta eller på luftfartyg som är i luften, dess passagerare eller någon som tillhör besättningen gäller inte denna begränsning, utan i dessa fall är den finska statens regressrätt mot verksamhetsutövaren strikt, dvs. verksamhetsutövaren blir återbetalningsskyldig även utan att ha orsakat skadan uppsåtligen eller av vållande.

Maximibeloppet för statens regressrätt är 60 miljoner euro. Om verksamhetsutövaren inte följt rymdlagen och tillståndsvillkoren är regressrätten obegränsad. Enligt de finska förarbetena är det motiverat med ett maximibelopp för statens regressrätt, så att den som bedriver rymdverksamhet kan planera sin rymdverksamhet med beaktande av värsta tänkbara påföljd. Det anges vidare i förarbetena att om verksamhetsutövarens ansvar inte begränsas i lagstiftningen kan det antas att verksamhetsutövarens ekonomiska förmåga inte räcker till, varvid en obegränsad regressrätt ändå inte kan tillgodoses till fullt belopp. Enligt förarbetena är maximibeloppet av statens regressrätt 60 miljoner euro i Danmarks, Österrikes och Frankrikes rymdlagstiftningar samt i Storbritanniens tillståndspraxis och det motsvarar det typiska maximibeloppet enligt de försäkringar som finns på området (RP 157/2017 rd, s. 45 f.).

Försäkringskrav

Enligt 8 § första stycket i den finska lagen ska verksamhetsutövaren teckna en försäkring mot skador som rymdverksamheten orsakar tredje parter, åtminstone upp till maximibeloppet för statens regressrätt. Av bestämmelsens andra stycket framgår att arbets- och näringsministeriet får avstå från att kräva en sådan försäkring, om uppsändningsbolagets försäkring eller någon annan motsvarande försäkring till väsentliga delar täcker verksamhetsutövarens och statens ansvar för skador som rymdverksamheten orsakat tredje parter, eller om ministeriet kan godkänna den risk för skador på jordens yta, i luften och i rymden som rymdverksamheten medför utifrån den riskbedömning som verksamhetsutövaren har lämnat ministeriet i samband med tillståndsansökan.

Enligt 5 § i den finska förordningen ska en försäkring täcka åtminstone rymdförmålets uppsändningsfas och funktionerna i anslutning därtill till dess att rymdföremålet har lagt sig i sin omloppsbanan.

Arbets- och näringsministeriet får dock avstå från att kräva en sådan försäkring, om risken för att rymdföremålet kolliderar med ett annat rymdföremål i omloppsbanan är under 1/1 000 och sannolikheten för att rymdföremålet eller delar av det inte brinner i atmosfären är under 1/10 000.

Enligt 3 § i den finska lagen tillämpas inte bestämmelserna om försäkringsskyldighet på rymdverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten.

Danmark

Skadestånd

Enligt 11 § i den danska lagen är operatören förpliktigad att ersätta skada som ett rymdföremål orsakat på personer och egendom på jorden och luftfartyg under flygning. För skador utöver detta, dvs. för skador på tredje parts egendom i rymden, är operatören ansvarig enligt dansk rätts allmänna skadeståndsregler. Har den skadelidande uppsåtligen eller av grovt vållande medverkat till skadan kan ersättningen nedsättas eller bortfalla.

Av 12 § framgår att för de fall staten har betalt ut ersättning till tredje part kan operatören bli återbetalningsskyldig gentemot staten, i enlighet med operatörens ansvar i 11 §.

I 10 § i den danska rymdförordningen föreskrivs att operatörens ersättningsansvar inte får överstiga 450 miljoner danska kronor. Begränsningen gäller inte om operatören har orsakat skadan uppsåtligen eller av grovt vållande, inte har tillstånd för rymdverksamheten, åsidosatt väsentliga villkor i tillståndet eller det är fråga om personskada.

Försäkringskrav

Regeringen kan enligt 13 §, som ett villkor för tillståndet, kräva att operatören tecknar en försäkring eller ställer annan ekonomisk garanti, för de ersättningskrav som följer av 11 §. Försäkringen ska falla ut direkt till den skadelidande eller till staten om det gäller regressrätt. Institutioner som ligger under statens försäkringsordning omfattas inte av försäkringskravet. I förarbetena nämns att ett exempel

på institutioner som inte omfattas av försäkringskrav är universitetet (2015/1 LSF 128, s. 38).

Enligt 11 § i den danska rymdförordningen delegerar regeringen till Uddannelses- og Forskningsstyrelsen att bedöma om det ska ställas krav på operatören att teckna försäkring och om försäkringens omfattning. Detta ska bedömas utifrån ansökningen och risken att rymdföremålet orsakar skada.

Norge

Skadestånd

Enligt 21 § i det norska lagförslaget är operatören strikt ersättningskyldig för skada förorsakad av rymdföremål på jorden och på luftfartyg under flygning. Det strikta ansvaret gäller inte om den skadelidande visat uppsåt eller grov oaktsamhet eller om den skadelidande deltog i utsändningsverksamheten. För skador som orsakats av rymdföremål i rymden är operatören ansvarig enligt allmän norsk skadeståndsrätt (22 §). Har norska staten betalt ut ersättning enligt internationella överenskommelser kan staten kräva regress från operatören (23 §).

Skadeståndsansvaret enligt 21–23 §§ är enligt 24 § begränsat till 600 miljoner norska kronor (cirka 60 miljoner euro) om inte ett annat belopp fastställs i tillståndet. Denna beloppsbegränsning gäller inte om operatören uppvisat uppsåt eller grov oaktsamhet.

Försäkringskrav

Enligt 25 § i det norska lagförslaget är operatören skyldig att ha en försäkring eller annan säkerhet som täcker operatörens ersättningsansvar för rymdverksamheten. Försäkringen ska täcka det ansvar som operatören har enligt lagen med en försäkringssumma om 600 miljoner norska kronor om inte myndigheterna beslutar om ett annat belopp i tillståndet. Operatörer som omfattas av statens försäkringsordning är undantagna från försäkringsplikt.

I det norska betänkandet diskuteras nivån på försäkringssumman och utredningen anför att beloppet 600 miljoner norska kronor bör vara en utgångspunkt som är i nivå med sådana försäkringar i andra

européiska länder som Finland, Österrike och för franska utsändningsleverantören Arianespace (*Rett i bane*, s. 111).

Storbritannien

Skadestånd

Artikel 34 i Space Industry Act handlar om skadestånd och föreskriver att verksamhetsutövaren ska ersätta brittiska staten för alla skador på person eller egendom på brittiskt territorium eller farkoster i luften (artikel 34.2). Ansvaret kan begränsas för de händelser där den skadedrabbade varit involverad i verksamheten (artikel 34.3).

Tillståndsgivaren kan begränsa verksamhetsutövarens ansvar när det gäller ersättningen till staten (artikel 34.5 och 34.6). Omständigheter för när ansvaret är begränsat ska framgå av villkoren för tillståndet. Ambitionen är att begränsa ansvaret så långt möjligt men undanta grov oaktsamhet, felaktigheter eller att operatören inte följt villkoren i tillståndet.

Det strikta ansvaret bedöms följa på utsändningar från Storbritannien givet ansvarskonventionens lydelse om att ansvaret delas mellan utsändande stater. Staten kommer att utvärdera utvecklingen och säkerställa att skadeståndsanspråken inte hämmar de brittiska företagens konkurrenskraft på den internationella marknaden.

Det strikta ansvaret gäller inte för händelser i rymden och därmed ska förstås att verksamhetsutövaren är fullt ansvarig för eventuella skador på tredje part.

Försäkringskrav

Storbritannien hade redan i rymdlagen från 1986 (Outer Space Act) ett villkor för tillstånd att verksamhetsutövaren har försäkring som täcker skador på tredje part när det gäller verksamheten i rymden. Den nya lagen (Space Industry Act) reglerar även försäkringskrav för utsändningen och föreskriver att ett tillstånd kan förenas med krav på vad en försäkring ska omfatta, vad som kan exkluderas och vilka belopp som ska täckas (artikel 38).

Regeringen arbetar med metoder att fastställa det mest sannolika skadeståndsanspråket som kan följa på ett haveri med aktuell utsändning (se till exempel *Understanding the Space Industry Act*, från den 8 februari 2019). Avsikten är att kräva en försäkring som täcker det mest sannolika beloppet.

Frankrike

Skadestånd

Enligt artikel 13 i den franska rymdlagen (LOI no 2008–518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales) har operatören strikt ansvar för skada på jorden och i lutrummet. I övrigt gäller att operatören är ansvarig i den utsträckning denne har orsakat skada. Har den skadelidande bidragit till skadan kan ersättningen begränsas. Ansvaret är begränsat i tid så länge operatörens tillstånd gäller eller som längst till ett år efter tillståndet skulle ha löpt ut. Efter denna tid är regeringen ansvarig för skada på tredje part.

Operatörens skadeståndsansvar är begränsat till ett belopp mellan 50 och 70 miljoner euro i ett särskilt finansiellt dokument. Ansvaret är inte begränsat om den skadelidande har vållat skadan. Regeringen har, enligt artikel 14, regressrätt till det belopp som motsvarar verksamhetsutövarens ansvar för skada.

Försäkringskrav

Enligt artikel 6 i den franska rymdlagen ska en verksamhetsutövare ha försäkring eller ställa annan finansiell säkerhet för skador på tredje part upp till ett specifikt belopp. Försäkringen, eller den finansiella garantin, ska täcka skador på tredje part som orsakas av rymdföremål där verksamhetsutövaren är franska staten, ESA och deras medlemsländer eller utsändningsleverantören. Villkoren för försäkringen eller garantin preciseras i en förordning (decree no 2009–643 of 9th June 2009). I förordningen anges att rymdministern och budgetministern gemensamt kan besluta att befria en verksamhetsutövare från kravet på försäkring om det inte går att teckna en försäkring på försäkringsmarknaden. Ministrarna har enligt uppgift inte fattat ett sådant beslut. Det finns också möjlighet till befrielse från försäk-

ringskravet för satelliter i geostationär bana så länge de ligger i fast position.

10.2.4 Modellagen

Skadestånd

Modellagen föreslår i artikel 11 att en stat som fullgjort sin skyldighet enligt ansvarskonventionen genom att betala ersättning till tredje part för skada som orsakats av rymdverksamhet ska säkerställa regressrätten mot verksamhetsutövaren. Statens regressrätt mot verksamhetsutövaren kan begränsas till ett angivet belopp i den nationella lagstiftningen. I kommentaren anges att i viss lagstiftning kan det vara nödvändigt att fastställa aktörens ansvar separat, eftersom annars skulle regressrätten sakna rättslig grund. Detta gäller i synnerhet vid strikt ansvar. Det föreslås därför en reglering om att verksamhetsutövaren har ett strikt ansvar att ersätta skada på jorden eller på farkoster i luftrummet genom följande lydelse (artikel 11 a):

1. Aktören har strikt ansvar för att betala ersättning för skada som ett rymdföremål orsakat på jordens yta eller på luftfartyg som är i luften.
2. För skada som orsakats annorstädes är aktören ansvarig endast om skadan kan tillskrivas fel eller försummelse av den aktören eller av person som den är ansvarig för.
3. Ansvar i enlighet med punkt 1 är begränsad till ### (fastställs som antingen ett fast belopp eller genom försäkring).

Enligt kommentaren är fördelen med en sådan bestämmelse att aktörens ansvar redan är fastställt och kan prövas i nationell domstol. Den skadelidande parten behöver därmed inte gå via diplomatiska kanaler som det föreskrivs i ansvarskonventionen för skada som orsakas av rymdföremål, utan kan driva sitt krav civilrättsligt, vilket är att föredra både för staten och den skadelidande parten.

För skada som orsakats i rymden bör verksamhetsutövaren vara ansvarig endast till den grad skadan kan tillskrivas dennes fel eller försummelse. Vid ansvar för culpa är verksamhetsutövaren ansvarig för skada enligt sedvanlig skadeståndsrätt.

Vid strikt ansvar bör det finnas en övre gräns i nationell rätt enligt kommentaren. Denna kan motsvara antingen det rimliga försäkringsbeloppet eller ett fast belopp. Den övre gränsen motsvarar vanligtvis den övre gräns som föreskrivs för den statliga regressrätten. En sådan gräns finns oftast inte när culpa är ansvarsgrund.

Försäkringskrav

Enligt modellagen bör verksamhetsutövaren vara försäkrad mot skada på tredje part. I lagen föreslås följande reglering.

1. Den aktör som bedriver rymdverksamhet bör vara försäkrad mot skada som vållats tredje man upp till ett belopp av ... (fastställs i nationell lagstiftning).
2. Skyldigheten i punkt 1 är inte tillämplig när staten, i den egenkapen, bedriver en rymdverksamhet.
3. Myndigheten kan göra undantag från försäkringsskyldigheten när
 - a) aktören har ett tillräckligt eget kapital för att täcka ansvarsbeloppet,
 - b) rymdverksamheten inte är en kommersiell rymdverksamhet och är i allmänhetens intresse.
4. Närmare uppgifter om försäkringens innehåll och villkor ska fastställas i en tillämpningsbestämmelse/-förordning.

Enligt kommentaren finns det två skäl till försäkringsskyldigheten. För det första bör verksamhetsutövaren vara ansvarsförsäkrad i fråga om strikt ansvar. Detta krav är lämpligt eftersom rymdverksamhet till sin natur är riskfylld och kan få katastrofala följder. För det andra blir det mer sannolikt att staten kan nyttja sin regressrätt.

Försäkringsbeloppet kan enligt kommentaren fastställas på grundval av olika kriterier, till exempel att det ska motsvara det högsta ansvarsbeloppet. En viss beloppsharmonisering bör eftersträvas för att undvika att de sökande söker sig till den tillståndsgivare som erbjuder förmånligast villkor.

10.3 Skadestånd

10.3.1 Reformbehovet

Rymdverksamhet kan inbegripa potentiellt farliga eller skadliga aktiviteter som kan medföra allvarliga konsekvenser. I enlighet med rymdfördraget och ansvarskonventionen ansvarar Sverige för den svenska rymdverksamheten och är skadeståndsskyldig för de skador som rymdverksamheten orsakar tredje part. Som tidigare nämnts saknar emellertid den svenska rymdlagen särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar och reglerar enbart statens regressrätt. Eftersom det saknas specialreglering på området är det den allmänna regleringen i skadeståndslagen (1972:207) som är tillämplig. Denna reglering kan också kompletteras med allmänna rättsgrundsatser som möjligen är tillämpliga på området, se avsnitt 10.3.3. Till skillnad från Sverige innehåller de andra nordiska ländernas rymdlagstiftningar regler om skadeståndsansvar som speglar det ansvar som staterna har enligt de internationella rymdtraktaten. Utredaren ska enligt kommittédirektiven bedöma om den nuvarande regleringen av skadestånd i rymdlagen är ändamålsenlig eller, om så inte anses vara fallet, lämna förslag på hur regleringen kan utformas.

En utgångspunkt vid bedömningen av reformbehovet när det gäller skadeståndsregleringen är att det i dag är vanligt att privata aktörer bedriver rymdverksamhet. De internationella rymdtraktaten omfattar emellertid inte privata aktörer utan reglerar endast de förbundna staternas ansvar och skyldigheter och relationerna mellan dessa stater. Privata aktörers ansvar och skyldigheter får i stället regleras i staternas nationella rätt. Vid den svenska rymdlagens tillkomst drevs rymdverksamhet huvudsakligen av statliga aktörer. Så länge som det inte fanns några privata aktörer på området fanns det inte heller behov av att reglera ansvarsfrågorna nationellt. I dag, när det är vanligt att privata aktörer driver sådan verksamhet, kommer saken i ett annat ljus. En frågeställning som uppkommer är om det bör införas nationella regler om ersättningsansvar och regressansvar som motsvarar det folkrättsliga ansvaret som svenska staten har och som säkerställer att den som bedriver rymdverksamhet får motsvarande skadeståndsansvar.

En andra utgångspunkt är den förväntade utvecklingen inom rymdområdet med en ökning av antalet aktörer – såväl statliga som privata – och en snabb teknikspridning, samt förslagen att även stat-

lig verksamhet och sondverksamhet ska omfattas av tillståndskrav. En tredje utgångspunkt är omvärldsanalysen med det allt större fokus som finns på försvars- och säkerhetsfrågor med anledning av den växande verksamheten i rymden, men också den ökade maktkampen mellan stater för att visa nationell styrka.

Dessa utgångspunkter medför sammantaget att det finns behov av att i den nya lagen reglera skadeståndsfrågorna i större utsträckning än vad som är fallet i den nuvarande rymdlagen.

10.3.2 Sveriges internationella ansvar för rymdverksamhet

Ansvar för tredje parts skada orsakade av rymdföremål regleras på ett relativt omfattande sätt i rymdfördraget och ansvarskonventionen, se avsnitt 10.2.1. En stat är enligt ansvarskonventionen strikt ansvarig för skada som dess rymdföremål orsakat på jorden eller på luftfartyg under flygning. Det strikta ansvaret kommer alltså främst att aktualiseras vid utsändning av rymdföremål, men det kan också aktualiseras vid återföring av rymdföremål till jorden eller för det fall rymdföremålet inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden eller på luftfartyg under flygning. Därutöver föreligger ansvar för skador som en stats rymdföremål orsakar en annan stats rymdföremål i rymden, men endast vid fel eller försummelse. För skador som inträffar i rymden föreligger alltså ett culpöst ansvar. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar under en förhållandevis kort tid jämfört med det culpösa ansvaret.

Ansvar åligger utsändande stat och inte den enskilda verksamhetsutövaren. En utsändande stat är enligt ansvarskonventionen en stat som sänder ut ett rymdföremål eller medverkar vid utsändandet av ett rymdföremål eller stat från vars område eller anordningar ett rymdföremål sänds ut. Sverige kan alltså komma att betecknas som utsändande stat i flera olika fall; för det första när det är fråga om en svensk utsändningsleverantör som opererar från utländskt territorium, för det andra när ett svenskt subjekt köper en utsändning eller en plats på en utsändning från utlandet för sin nyttolast och för tredje när en utsändning sker från svenskt territorium eller från en svensk-registrerad farkost såsom ett fartyg eller flygplan. I dessa fall krävs inte att den svenska staten är delaktig i rymdverksamheten utan ansvar enligt ansvarskonventionen uppkommer för svenska staten

för den rymdverksamhet som företas på svenskt territorium eller av svenska medborgare eller juridiska personer med säte i Sverige. Svenska staten fritas alltså inte från det folkrättsliga ansvaret även om verksamheten bedrivs av andra subjekt.

Ansvarskonventionens reglering innebär alltså att den svenska staten är strikt ansvarig för en tredje parts skada som inträffat på jorden eller i luftrummet vid en utsändning som opereras av en utländsk utsändningsleverantör från utländskt territorium för det fall ett svenskt företag har en nyttolast med i utsändningen. I och för sig kan även den stat från vars territorium utsändning sker eller den stat som utsändningsleverantören tillhör vara solidariskt ansvariga tillsammans med Sverige, men den skadelidande staten kan välja att kräva endast en av de utsändande staterna på ersättning.

Ansvaret som i dessa fall uppkommer för Sverige, såsom utsändande stat, kommer inte att upphöra, inte ens om rymdverksamheten överläts till en utländsk verksamhetsutövare. Ansvarskonventionen tar nämligen inte hänsyn till att rymdföremålet inte längre har anknytning till den ursprungliga utsändande staten. Detta innebär att trots att Sverige inte har möjlighet att kontrollera eller styra över rymdverksamheten så är Sverige internationellt ansvarig för skada som rymdföremålet eller delar av det orsakar tredje part. En lösning för att förhindra att Sverige blir skadeståndsskyldig för skada orsakad av rymdverksamhet som har överlåtits till en utländsk stat eller utländsk privat aktör, är att Sverige och den utländska staten eller den stat som den utländska aktören tillhör, ingår ett mellanstatligt avtal om ersättningsansvar för den överlåtna rymdverksamheten.

Ansvaret som åläggs utsändande stat kan vara solidariskt med andra utsändande stater, se avsnitt 10.2.1. För det fall en utsändning har skett med flera olika nyttolaster kan det röra sig om ett flertal utsändande stater eftersom varje enskild nyttolastägare anses vara en utsändande stat. För att reglera ansvaret mellan de solidariskt ansvariga staterna är det enligt uppgift brukligt att ingå mellanstatliga avtal om vem som ska bära ansvaret vid en eventuell skada som orsakas av rymdföremålet.

Dessa mellanstatliga avtal är emellertid inte bindande för andra än avtalsparterna. Om Sverige har ingått ett avtal med annan utsändande stat som reglerar att Sverige inte är ersättningsskyldig vid en eventuell skada eller om Sverige ingått ett avtal om att den stat som förvärvat verksamheten är ansvarig, kan därför en skadelidande stat

fortfarande vända sig till Sverige och kräva skadestånd. Avtalet säkerställer däremot en regressrätt för Sverige gentemot avtalsparten. Om sådana mellanstatliga avtal om skadeståndsansvar ska vara en förutsättning för att bevilja tillstånd om flera stater är utsändande stater eller för att medge överlåtelse av tillståndet till en utländsk verksamhetsutövare, behandlas i avsnitt 7.3.7 och 7.4.2.

Ansvarskonventionen tar inte hänsyn till rymdföremålets funktion. Ansvar för en utsändande stat upphör därför inte när rymdföremålet passerat sin livslängd och inte längre är möjligt att manövrera.

10.3.3 Föreligger redan strikt ansvar för skador orsakade av rymdverksamhet enligt svensk rätt?

Enligt ansvarskonventionen föreligger strikt ansvar för skador orsakade av rymdföremål på jorden eller på luftfartyg under flygning. Som konstaterats tidigare så saknar den svenska rymdlagen särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar, utan den reglering som finns på området är den allmänna regleringen i skadeståndslagen som förutsätter vållande – uppsåt eller oaktsamhet – för ansvar. Vid sidan av skadeståndslagens regler tillämpas också så kallade allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser som är oskrivna principer inom skadeståndsrätten som fyller ut lagens regelsystem eller innebär avvikelser från bestämmelserna i lagen (Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, *Skadeståndslagen – en kommentar*, avsnitt 1.1.1 och 1.1.4, Norstedts Juridik, Juno-version 7¹).

Enligt kommentaren är en viktig princip som avser förutsättningarna för skadestånd den allmänna grundsatsen om strikt ansvar för mer eller mindre farlig verksamhet. Lagstiftning om strikt ansvar utanför kontraktsförhållanden ger uttryck för en sådan grundsats, till exempel reglerna om ansvar för miljöskador som orsakats av miljöfarlig verksamhet i 32 kap. miljöbalken, produktansvarslagen (1992:18), elsäkerhetslagen (2016:732) och ansvar för radiologiska skador i atomansvarighetslagen (1968:45)². Strikt ansvar anses emellertid också kunna åläggas utan stöd av lag. Ett exempel från praxis är strikt ansvar för farliga eller särskilt omfattande militärövningar (se

¹ Kommentaren avser rättsläget den 1 januari 2021.

² Riksdagen har antagit en ny lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor som ska ersätta atomansvarighetslagen. Den nya lagen har ännu inte trätt i kraft. Regeringen har bemyndigats att bestämma när detta ska ske.

rättsfallen NJA 1946 s. 734 I och II, NJA 1946 s. 758 I och II). Det förekommer emellertid också andra situationer där strikt ansvar ålagts utan lagstöd, även om verksamheten inte kan betraktas som farlig i vanlig mening, se rättsfallet NJA 1989 s. 389 som handlade om matförgiftning i skolmatsal och rättsfall om vattenutströmning från rörbrott i fjärrvärmeanläggningar och vattenanläggningar (se rättsfallen NJA 1991 s. 720, NJA 1997 s. 468 och NJA 2001 s. 368). I rättsfallet NJA 2007 s. 663 har däremot strikt ansvar inte ansetts föreligga för skador orsakade av en explosion i en fabrik som medförde brand på en grannfastighet. Enligt ovannämnda kommentar till skadeståndslagen kan rättsfallet möjligen tyda på en viss försiktighet när det gäller att utvidga området för strikt ansvar.

Luftfartsverksamhet innebär precis som rymdverksamhet farlig verksamhet som kan medföra stora skador för personer eller egendom som inte transporteras med luftfartyget, utan som befinner sig på marken eller i ett annat luftfartyg i luftrummet. Det finns därför anledning att se närmare på ansvarsregleringen för luftfartsverksamheten. Ansvaret för tredjemansskador regleras i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart (luftfartsansvarighetslagen). I lagen regleras dels ansvaret för personer och egendom som befinner sig på marken och som kommer till skada vid exempelvis en flygplanskrasch, dels ansvaret för skador på personer och egendom utanför det egna flygplanet vid kollisioner i luften med andra flygplan. Ansvaret är strikt och obegränsat. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1983 s. 836 slagit fast att lagen inte bara gäller för civil utan också för militär luftfart.

Den konvention om ansvar för tredjemansskador som antogs i Rom 1952 (1952 års Romkonvention) har hittills fått dålig anslutning och Sverige har inte anslutit sig till konventionen. Sverige har inte heller anslutit sig till den konvention om tredjemansskador som antogs 2009 och utgör en modernisering av Romkonventionen.³ Traktaträttsligt finns det alltså inte några förpliktelser för Sverige när det gäller ansvaret för tredjemansskador i samband med luftfart.

Utanför regleringen i luftfartsansvarighetslagen faller skador på passagerare eller gods som transporteras med luftfartyget. Det kontraktsrättsliga ansvaret i samband med transport regleras i 9 kap. luftfartslagen (2010:500).

³ Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties Montréal, maj 2009.

I samband med frågeställningen om det föreligger strikt ansvar för skador orsakade av rymdverksamhet enligt svensk rätt bör även Lagrådets uttalande i samband med den nuvarande rymdlagens tillkomst nämnas. Lagrådet konstaterade inledningsvis att bestämmelsen om regressrätt innebär att verksamhetsutövaren har ett strikt regressansvar, men att ansvaret direkt mot den skadelidande däremot inte är reglerat i lag, fränsett de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen. Lagrådet menade dock att med all sannolikhet torde emellertid den som driver rymdverksamhet svara oberoende av vållande för person- och sakskada som uppkommer i sammanhanget. Till stöd för slutsatsen återopade Lagrådet allmänna, icke lagfästa, grundsatser om strikt ansvar för farlig verksamhet (prop. 1981/82:226, s. 25).

Rymdverksamhet utgör farlig verksamhet och ett haveri kan orsaka mycket stora skador. Mot bakgrund av den nämnda praxis och den reglering som finns om strikt ansvar för farlig verksamhet – särskilt luftfartsansvarighetslagen som reglerar en närliggande verksamhet – samt Lagrådets uttalande i rymdlagspropositionen, finns det därför mycket som talar för att strikt ansvar även föreligger för skador orsakade av rymdverksamhet trots att detta inte är särskilt reglerat. Frågan avgörs emellertid ytterst av rättstillämpningen.

10.3.4 Skada på jorden och luftfartyg under flygning

Vårt förslag: Verksamhetsutövaren ska vara strikt ansvarig för skada som ett rymdföremål orsakar personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning.

Ansvaret ska inte gälla om den skadelidande

1. uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan, eller
2. deltagit i den verksamhet som orsakat skadan.

Skälen för förslaget

Fall av tredje parts skador på jorden

Skada på tredje part på jorden och på luftfartyg som är under flygning kan inträffa i samband med utsändning eller återförande av rymdföremål. Det har inträffat vissa haverier; utsändningar har misslyckats och återvändande farkoster har passerat genom atmosfären utan att brinna upp helt. Det finns emellertid inget känt exempel på att ett haveri vid utsändning har lett till omfattande skador på tredje part på jorden eller i luftrummet. Föremål som har fallit ned till jorden efter återinträde har inte i något känt fall orsakat skada på luftfartyg i luftrummet. I de flesta händelserna med nedfallande föremål har de landat i världshaven utan att orsaka skada på jorden.

Det finns emellertid ett par omtalade fall där delar av återvändande farkoster passerat genom atmosfären utan att brinna upp helt och restprodukter har fallit ned över land.

Behovet av nationell skadeståndsreglering för svensk skada

Den svenska rymdlagen saknar som nämnts bestämmelser om skadeståndsansvar och reglerar enbart statens regressrätt. Det folkrättsliga skadeståndsansvaret omfattar inte skador på svenskt territorium eller svenska medborgare, eftersom rymdfördraget och ansvarskonventionen inte är tillämpliga på skador som drabbar eget territorium eller egna medborgare. En fråga att överväga är om det bör införas en ansvarsreglering för sådana skador i den nya lagen.

Såvitt känt har inte något skadeståndsanspråk på grund av rymdverksamhet från ett skadelidande svenskt subjekt prövats i domstol. I samband med fler utsändningar från Esrange kan det givetvis inträffa något som orsakar skada på personer eller egendom i Sverige. Skulle en sådan prövning ske är utgångspunkten för ansvarsgrund skadeståndslagens regler, där skadeståndsansvar kräver uppsåt eller vårdslöshet, men det kan även argumenteras för att allmänna rättsgrundsatser om strikt ansvar för farlig verksamhet kan åberopas, se avsnitt 10.3.3. Om det föreligger strikt ansvar för skador orsakade av rymdverksamhet på grund av en allmän skadeståndsrättslig grundsats är emellertid ytterst en fråga för rättstillämpningen, även om det enligt vår bedömning finns skäl som talar för att så är fallet eftersom

rymdverksamhet till sin natur är riskfylld och ett haveri kan få katastrofala följder.

Modellagen rekommenderar att regler för att fastställa aktörens ansvar införs i nationell lag, se avsnitt 10.2.4. Ett av skälen som anförs är att det kan vara nödvändigt att fastställa verksamhetsutövarens ansvar för att regressrätten inte ska sakna rättlig grund.

Den otydlighet som finns kring frågan om strikt ansvar föreligger eller inte beträffande skador som orsakas i Sverige eller på svenska luftfartyg i luftrummet utgör enligt vår mening skäl för att införa en reglering om strikt ansvar. Skadeståndsansvaret skulle då vara mer tydligt och förutsägbart för verksamhetsutövaren, som kan ta med risken i sina ekonomiska beräkningar för verksamheten och försäkra sig mot den, men också för den skadelidande som slipper ovissheten om det föreligger strikt ansvar enligt oskrivna rättsgrundsatser. Bestämmelsen är i och för sig avgränsad till rymdföremål, vilket innebär att utsändningar av föremål som inte omfattas av definitionen av rymdföremål faller utanför regleringen, även om det inte kan utslutas att en sådan utsändning, exempelvis en sondraketutsändning till 80 kilometers höjd, vid en rättslig prövning skulle behöva hanteras utifrån allmänna skadeståndsrättsliga principer. Eftersom bestämmelsen, trots sin avgränsning till utsändning av rymdföremål till minst 100 kilometers höjd, torde bidra till tolkningen av dessa principer, även för sådan verksamhet som definitionsmässigt faller utanför regleringen, blir rättsläget rimligen klarare även för dessa fall. Avgränsningen utgör alltså inte ett skäl mot att införa en nationell reglering.

Enligt vår mening förefaller det i stället högst rimligt att det ska finnas rätt till skadestånd för skador som orsakas av rymdverksamhet och som drabbar svensk egendom och svenska medborgare på samma sätt som det finns rätt till skadestånd för sådana skador som drabbar tredje part. En ordning med olika ansvarsgrunder beroende på om den skadelidande är hemmahörande i Sverige eller i en annan stat vore dessutom inte förenligt med skadeståndsrättens grundläggande reparativa funktion, dvs. att den enskilde ska ersättas för skada som drabbat honom eller henne samt hans eller hennes egendom. Vi anser därför att det bör införas en nationell reglering om strikt ansvar för skada som rymdverksamhet orsakar svenskt territorium eller luftfartyg som är registrerade i Sverige och är under flygning eller svenska medborgare.

Nästa fråga att överväga är vem som ska vara ansvarssubjekt, dvs. ska en sådan reglering föreskriva en ersättningsskyldighet för staten, vilket motsvarar ansvarskonventionens ordning, eller en ersättningsskyldighet för verksamhetsutövaren. För det fall det förstnämnda alternativet väljs kan en regressrätt för staten gentemot verksamhetsutövaren införas. Om ett skadelidande svenskt subjekt ska försättas i motsvarande situation som ett skadelidande utländskt subjekt ska det vara staten som är det primära ansvarssubjektet. En sådan ordning kan sedan, vilket är brukligt, förenas med en regressrätt för staten gentemot verksamhetsutövaren. Ordningen har den fördelen för den skadelidande att ersättningen garanteras och inte är avhängig av ansvarssubjektets ekonomiska situation. Ett utdömt skadestånd kommer alltså att betalas till den skadelidande. Finland har infört en ansvarsreglering i sin rymdlag som innebär att staten är ersättningsskyldig för alla skador som rymdföremål orsakat. Ansvaret omfattar även finska medborgare och deras egendom. Staten har sedan regressrätt gentemot verksamhetsutövaren (RP 157/2017 rd, s. 44 f.). Den danska lagen och det norska lagförslaget har i stället valt ordningen att verksamhetsutövaren är ersättningsskyldig gentemot skadelidande, vilket även inkluderar egna medborgare och deras egendom (2015/1 LSF 128, s. 37 och *Rett i bane*, s. 107 f.). Den finska regleringen bör dock ses i ljuset av att Finland inte har en utsändningsverksamhet och att risken för att den finska staten blir ersättningsskyldig därför är betydligt lägre än för den svenska staten.

Det finns flera andra skäl mot att ansvarssubjektet i första hand är staten. Om man ser på hur andra bestämmelser om strikt ansvar för farlig verksamhet är konstruerade så är det den som bedriver verksamheten som är ersättningsskyldig för skada orsakad av verksamheten, och inte staten. Detta faller sig naturligt eftersom det är den som bedriver verksamheten som ansöker om tillstånd och som har det ekonomiska intresset i verksamheten. Det är verksamhetsutövaren som värderar risk för skada gentemot ekonomisk vinst och som styr och kontrollerar verksamheten. Det är därmed verksamhetsutövaren som kan driva ett skadeförebyggande arbete. Verksamhetsutövaren kan även skydda sin verksamhet ekonomiskt genom att teckna en ansvarsförsäkring. Dessa preventiva skäl talar för att det är rimligt att det är verksamhetsutövaren som har ansvar för verksamheten och ersätter skada om sådan uppstår. En försäkringskyldighet för verksamhetsutövaren, vilket behandlas i avsnitt 10.4.1,

säkerställer dessutom att ersättning kommer att utgå till den skadelidande. Att staten är den som primärt utger ersättning enligt det internationella ansvar som följer av ansvarskonventionen är dessutom rimligt när det är fråga om ett skadeståndsförfarande som framställs på diplomatisk väg.

Sammantaget anser vi att det är verksamhetsutövaren som bör vara ansvarssubjekt i en nationell skadeståndsreglering för skador i Sverige. Det bör därför i den nya lagen införas en bestämmelse om att verksamhetsutövaren ska vara strikt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakat svenska medborgare eller svenskt territorium eller luftfartyg som är registrerad i Sverige och är under flygning.

Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen från och med budgetåret 1972/73 utbetalat årliga ersättningar till de samebyar som omger Esrange (se till exempel regeringens beslut, *Ersättning till vissa samebyar och Samefonden med anledning av verksamhet vid Esrange under 2018–2022*, från den 13 december 2017, U2017/04982/F). Denna ersättning avser inte skadestånd för skador som orsakats av rymdföremål på jorden, utan är en kompensation som utgår för de skador och olägenheter som verksamheten vid Esrange kan förorsaka de närliggande samebyarna. Ersättningen till samebyarna kommer alltså inte att påverkas av den föreslagna skadeståndsregleringen i rymdlagen.

Behovet av nationell skadeståndsreglering för tredje parts skada

Som framgått i avsnitt 10.3.2 reglerar traktaten ett mellanstatligt ansvar för tredje parts skada orsakade av rymdföremål. En frågeställning är om det trots den internationella regleringen kan finnas skäl att införa en nationell reglering för motsvarande situation. Som nämnts tidigare regleras inte privata verksamhetsutövares ansvar av traktaten, utan endast det mellanstatliga ansvaret. För att säkerställa att de subjekt som svenska staten ansvarar för har motsvarande ansvar som Sverige har enligt ansvarskonventionen kan det därför finnas anledning att fastställa verksamhetsutövarens ansvar i nationell rätt. En sådan reglering finns i den danska rymdlagen och det norska lagförslaget, se avsnitt 10.2.3.

Som anförts ovan rekommenderar även modellagen att en nationell lag inkluderar skadeståndsregler för att fastställa aktörens ansvar i nationell lag. Motivet för detta är bland annat att de skadelidande parterna kan driva krav civilrättsligt i nationell domstol i stället för att vara hänvisade till diplomatiska kanaler som föreskrivs i ansvarskonventionen. En sådan ordning bedöms vara både tydligare för den som bedriver rymdverksamheten och enklare för de skadelidande. Ett annat skäl som framförs i kommentaren till modellagen är att det kan vara nödvändigt att fastställa verksamhetsutövarens ansvar för att den statliga regressrätten inte ska sakna rättlig grund. Denna sistnämnda frågeställning har emellertid behandlats av Lagrådet i samband med införandet av den nuvarande rymdlagen och Lagrådets slutsats var att med all sannolikhet är den som driver rymdverksamhet strikt ansvarig för person- och sakskada enligt allmänna rättsgrundsatser om strikt ansvar för farlig verksamhet. Till följd av detta ansåg Lagrådet att någon invändning inte kunde göras mot att endast strikt regressansvar för verksamhetsutövaren reglerades i rymdlagen, och inte ansvaret direkt mot den skadelidande (prop. 1981/82:226, s. 25).

Sammantaget anser vi att det finns skäl för att verksamhetsutövarens ansvar ska regleras i nationell rätt så att en icke statlig verksamhetsutövare åläggs motsvarande ansvar som svenska staten har enligt ansvarskonventionen. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya rymdlagen som anger att verksamhetsutövaren ska vara strikt ansvarig för tredje parts skada som rymdföremålet orsakat personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning. Det strikta ansvaret kommer som tidigare nämnts främst att aktualiseras vid utsändning av rymdföremål, men det kan också bli aktuellt vid återföring av rymdföremål till jorden eller för det fall rymdföremålet inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden eller på luftfartyg under flygning. Verksamhetsutövare för en utsändning av rymdföremål eller en återföring av raketdelar och raketsteg är utsändningsleverantören. Verksamhetsutövare för ett rymdföremål, till exempel en satellit, som återförs till jorden eller som inte planenligt brinner upp i atmosfären är ägaren till rymdföremålet.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar skador som orsakas av rymdföremål, vilket innebär att utsändningar av föremål som inte omfattas av lagens definition av rymdföremål faller utanför regleringen. Det innebär en avgränsning av bestämmelsens tillämpnings-

område till skador som orsakas av rymdföremål som ska sändas ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Vidare innebär bestämmelsen att den skadelidande kan framställa ersättningskrav för skada direkt mot verksamhetsutövaren och behöver inte gå genom diplomatiska kanaler såsom ansvarskonventionen föreskriver. För det fall en utsändning av rymdföremål orsakar skada på jorden eller på luftfartyg under flygning kan en utländsk skadelidande alltså med stöd av regleringen väcka skadeståndstalan i svensk domstol mot en svensk utsändningsleverantör vars rymdföremål har orsakat skada under utsändningen. Däremot kan en sådan skadeståndstalan inte väckas mot en svensk satellitägare vars satellit var med på utsändningen. Satellitägaren är nämligen inte verksamhetsutövare för utsändningen. Här föreligger alltså en skillnad jämfört med det folkrättsliga ansvaret eftersom enligt ansvarskonventionen är Sverige utsändande stat i de fall en svensk nyttolast är med på en utsändning från utlandet och Sverige kan i diplomatiska förhandlingar åläggas skadeståndsskyldighet. Att inte en svensk satellitägare i detta fall kan bli instämd i svensk domstol anser vi vara fullt rimligt eftersom denne inte har haft ansvaret, kontrollen och det bestämmande inflytandet över utsändningen.

För att talan ska kunna väckas i svensk domstol förutsätts emellertid att svensk rätt är tillämplig på händelsen. Enligt Rom II-förordningen⁴, som reglerar tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser, ska som huvudregel lagen i det land där skadan uppkommer tillämpas oavsett i vilket land den skadevällande händelsen inträffade (artikel 4.1). Det finns emellertid undantag om parterna har sin vanliga vistelseort i samma land då skadan uppkommer (artikel 4.2), eller om den skadestandsgrundande händelsen har en uppenbart närmare anknytning till ett annat land (artikel 4.3). Regleringen i Rom II-förordningen medför således att för tredje mans skador ska som huvudregel den skadelidande utländska aktörens lands lag tillämpas avseende ett skadestandskrav som grundar sig på skada som inträffar i samband med en utsändning från Sverige.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 864/2007 av den 11 juli 2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II).

När det gäller vilken lands domstol som är behörig regleras det i Luganokonventionen⁵. Enligt artikel 2 kan talan mot den som har hemvist i en konventionsstat väckas vid domstol i den staten. Av artikel 5.3 framgår emellertid att en talan om skadestånd utanför avtalsförhållanden också kan väckas vid domstolen i den ort där skadan inträffade. En utländsk skadelidande kan alltså välja om talan ska väckas i svensk domstol eller i den skadelidandes lands domstol.

Sammanfattningsvis innebär det att en talan om skadestånd kan väckas i Sverige, men den svenska domstolen ska, i vart fall som huvudregel, inte tillämpa svensk lag. Rättsläget är emellertid inte nytt eftersom det med stor sannolikhet redan i dag föreligger strikt ansvar för rymdverksamhet enligt allmänna rättsgrundsatser om strikt ansvar för farlig verksamhet, se avsnitt 10.3.3. Det kan även tilläggas att något skadeståndskrav på grund av rymdverksamhet från ett utländskt subjekt aldrig har prövats i svensk domstol.

Undantag från skadeståndsansvar

Ansvarskonventionen befriar utsändande stat från strikt ansvar om skadan helt eller delvis är en följd av grov försummelse eller av handling eller underlåtenhet i avsikt att orsaka skada och som utförts av den skadelidande (artikel 6). En liknande bestämmelse har införts i den danska rymdlagen och det norska rymdlagförslaget.

Enligt vår bedömning bör skadeståndsskyldigheten i den nya lagen också begränsas på motsvarande sätt som i ansvarskonventionen. Detta är i överensstämmelse med allmänna skadeståndsrättsliga principer om att en inskränkning i den skadelidandes rätt till skadestånd gäller vid medvållande. Om den skadelidande genom oaktsamhet medverkat till sin skada, nedsätts ersättningen ofta efter en skälighetsbedömning. Denna regel tillämpas också i de allra flesta fall när skadeståndsskyldighet gäller oberoende av vållande, (*Skadeståndslagen – en kommentar*, avsnitt 6.1.1). Jämkningsregeln enligt 6 kap. 1 § är alltså tillämplig för det fall det anses finnas en allmän rättsgrundsats om strikt ansvar för tredje mans skador orsakade av rymdverksamhet. Bestämmelsen anger att skadestånd med anledning av personskada kan jämkas, om den skadelidande själv uppsåtligen eller

⁵ Konventionen den 30 oktober 2007 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2007 års Luganokonvention).

genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan och att skadestånd med anledning av sakskada eller ren förmögenhetsskada kan jämkas, om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan. Jämkning av skadestånd sker enligt bestämmelsen efter vad som är skäligen med hänsyn till graden av vållande på ömse sidor och omständigheterna i övrigt.

Ansvarsbegränsningen i den danska rymdlagen har utformats på motsvarande sätt som den svenska jämkningsregeln i skadeståndslagen när det gäller att ersättningen kan sättas ned eller bortfalla om den skadelidande uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har medverkat till skadan (11 § tredje stycket), medan det norska lagförslaget har utformats som ett undantag från skadeståndsansvar vid sådana förhållanden (21 § andra stycket a). Fråga uppkommer därför om den svenska bestämmelsen i den nya rymdlagen bör utformas som ett undantag från ansvar eller som en jämkningsregel. Om den skadelidande uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till en skada orsakad av rymdföremål, anser vi att det är rimligt att ansvar inte utgår alls. Bestämmelsen bör därmed, liksom motsvarande bestämmelse i ansvarskonventionen, utformas som ett ansvarsundantag.

Ansvarskonventionen ska inte heller tillämpas på skada som orsakas av utsändande stats rymdföremål och som drabbar annan stats medborgare som deltar i utsändningsverksamheten (artikel 7 b). Det norska lagförslaget innehåller en bestämmelse om att verksamhetsutövaren inte är ansvarig om den skadelidande skadas under deltagande i samma utsändningsprojekt (21 § andra stycket b).

Det förekommer att stater som samarbetar i internationella projekt ingår mellanstatliga avtal som reglerar ansvar och försäkring genom ömsesidiga ansvarsfriskrivningar som innebär att varje part betalar sin del av förlusten oavsett ansvar, så kallade ”knock-for-knock agreement”. Sådana avtal är vanliga inom olje- och gasindustrin, men används också inom rymdverksamhet. Avsikten är att parter som samarbetar inte ska använda resurser på tvister om ersättningsansvar.

Enligt vår bedömning bör skadeståndsskyldigheten i den nya lagen begränsas på motsvarande sätt som i ansvarskonventionen när det gäller det strikta ansvaret och det bör införas en bestämmelse om undantag från ansvar för skada som rymdföremålet orsakat personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning om den skadelidande deltagit i den verksamhet som orsakat skadan.

Preskription

I artikel 10 i ansvarskonventionen regleras preskription. Av bestämmelsen följer att krav på ersättning för skada får framställas hos utsändande stat inom ett år från den dag då skadan inträffade eller från den dag då den ansvarsskyldiga utsändande staten identifierades. Om en stat inte känner till att skada inträffat eller inte kunnat identifiera vem som är ansvarig för skadan får krav framställas inom ett år då staten fått kännedom om omständigheten.

En allmän regel om preskription av fordringar finns i 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130). Enligt bestämmelsen preskriberas en fordran tio år efter det att den har tillkommit, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. I fråga om utomobligatoriska skadeståndsanspråk anses fordringen ha tillkommit när den skadegörande handlingen företas.

En frågeställning är om det finns anledning att införa någon särskild bestämmelse om preskriptionstid i den nya lagen. Den omständigheten att ansvarskonventionen som huvudregel har en preskriptionsfrist om ett år, föranleder inte enligt vår mening att en motsvarande preskriptionsfrist ska införas i den nya lagen. Skälet är att konventionen föreskriver skadeståndsförhandlingar mellan staterna via diplomatiska kanaler och det kan då finnas anledning att processen inte drar ut på tiden. Vi anser därför att den allmänna preskriptionsregeln i preskriptionslagen ska gälla för skadeståndsanspråk enligt rymdlagen.

10.3.5 Skada i rymden

Vår bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse i rymdlagen om att verksamhetsutövaren är ansvarig för skada som rymdföremålet orsakat ett annat rymdföremål i rymden och som denne vållat genom fel eller försummelse. Det bör i stället införas en bestämmelse som i detta fall hänvisar till skadeståndslagen.

Skälen för bedömningen: Av artikel 3 i ansvarskonventionen framgår att om skada annorstädes än på jordens yta tillfogas en utsändande stats rymdföremål av en annan utsändande stats rymdföremål är sistnämnda stat ansvarig endast om skadan kan tillskrivas fel eller

försummelse av den som är ansvarig för händelseförloppet. Bestämelsen omfattar andra skador än på jorden, det vill säga huvudsakligen skador som orsakas i rymden när två rymdföremål kolliderar med varandra.

När det gäller ansvaret för privata verksamhetsutövare, som inte regleras i ansvarskonventionen, så är verksamhetsutövaren under alla omständigheter ansvarig enligt svensk skadeståndsrätt när det gäller ansvar för vållande. Rimligen borde inte allmänna rättsgrundsatser om strikt ansvar på grund av farlig verksamhet kunna åberopas i dessa fall, eftersom båda parterna driver farlig verksamhet och varje part bör i sådana fall bära risken för sin verksamhet utom i de fall då det föreligger fel eller försummelse.

Vi kan därför inte se att det finns något behov av att särskilt reglera i rymdlagen ansvaret för skador som orsakas i rymden när två rymdföremål kolliderar med varandra, eftersom detta omfattas av den svenska allmänna skadeståndsrätten. Den danska lagen och det norska lagförslaget innehåller i detta fall inte heller några särskilda bestämmelser, utan hänvisar till respektive lands nationella skadeståndsrätt. En bestämmelse som hänvisar till skadeståndslagen har inte något materiellt innehåll och kan därför å ena sidan anses vara överflödig. Å andra sidan blir det mer tydligt för tillämparen av rymdlagen att det culpösa ansvaret för skador i rymden regleras i svensk nationell rätt. Detta kan ha ett pedagogiskt värde, särskilt för utländska verksamhetsutövare som har att tillämpa lagen. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya lagen som hänvisar till skadeståndslagen.

10.3.6 Regressrätt

Vårt förslag: Staten ska kunna kräva ersättning för sådant skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser.

Skälen för förslaget

Statens regressrätt gentemot aktörer som bedriver rymdverksamhet

Enligt den nuvarande rymdlagen har staten regressrätt gentemot den som bedrivit rymdverksamhet för den ersättning som staten betalt på grund av åtaganden i internationella överenskommelser. Verksamhetsutövarens regressansvar är strikt, det vill säga det gäller oberoende av vållande, och obegränsat.

Allmänna skadeståndsrättsliga regler ger inte möjlighet till regressrätt, utan det krävs en särskild reglering om detta, jfr NJA 2008 s. 100 där Högsta domstolen framhöll den allmänna principen om att kostnader för åtgärder som myndigheter är skyldiga att utföra inte kan återkrävas utan lagstöd. I de fall ett skadedrabbat land framställt skadestånd enligt ansvarskonventionen och Sverige såsom utsändande stat utgett ersättning bör staten kunna vidareföra hela eller delar av kravet till den aktör som bedriver rymdverksamheten. Vår bedömning är därför att staten fortsatt bör ha möjlighet till regressrätt.

Som redogjorts för i avsnitt 10.3.2 är Sverige utsändande stat enligt ansvarskonventionen i flera fall; för det första när det är fråga om en svensk utsändningsleverantör som sänder ut ett rymdföremål från utländskt territorium, för det andra när ett svenskt subjekt köper en utsändning eller en plats på en utsändning från utlandet för sin nyttolast och för tredje när en utsändning sker från svenskt territorium eller från en svensktregistrerad farkost. Det krävs inte att den svenska staten är delaktig i rymdverksamheten utan ansvar för svenska staten uppkommer enligt ansvarskonventionen för den rymdverksamhet som företas på svenskt territorium eller av svenska medborgare eller juridiska personer med säte i Sverige.

Den aktör som i första hand kan bli aktuell för regressansvar när det gäller det strikta ansvaret, som omfattar skador på jorden eller på luftfartyg under flygning, är verksamhetsutövaren för utsändningen, det vill säga utsändningsleverantören. Undantagsvis kan emellertid en verksamhetsutövare för ett rymdföremål som orsakar skador på jorden eller i luftrummet, till exempel en satellit som inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden, få ett regressansvar avseende strikt ansvar, se avsnitt 10.3.4. Svenska staten kan också få ersätta skador i enlighet med det strikta ansvaret i ansvarskonventionen på grund av att en svensk nyttolastägare haft en nyttolast

ombord på en utsändning som orsakat skador. Staten bör därför ha möjlighet att återkräva den utbetalda ersättningen från nyttolastägaren, trots att denne inte är verksamhetsutövare för utsändningen. Nyttolastägaren är emellertid verksamhetsutövare för den efterföljande aktiviteten i rymden och kan därför också få ett regressansvar gentemot svenska staten för det culpösa ansvaret för skador i rymden om staten utbetalt ersättning för detta på grund av sina internationella åtaganden.

Vi anser det rimligt att staten ska kunna kräva ersättning för det skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser av de aktörer som bedriver rymdverksamheten som orsakat skadorna.

Vi föreslår i avsnitt 6.5 att den nya rymdlagens tillämpningsområde ska avgränsas till att avse rymdverksamhet, vilket för utsändning begränsas till ett föremål som ska sändas ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå. Eftersom de internationella rymdtraktaten inte innehåller motsvarande avgränsning kan det inte uteslutas att en utsändning som faller utanför den svenska lagen och därmed tillståndsplikten, till exempel en utsändning av en sondraket till 90 kilometer ovanför havsytan, aktualiserar Sveriges skadeståndsansvar enligt ansvarskonventionen. I detta fall kan inte Sverige hävda regressrätt enligt rymdlagen eftersom det inte rör sig om rymdverksamhet i den mening som lagen avser. Detta är en följd av att den svenska regleringens tillämpningsområde vad avser verksamhet med rymdföremål är tydligt avgränsad till viss höjd, till skillnad från den internationella regleringen som omfattar verksamhet i rymden.

Regressrätten bör vara fakultativ

Regressrätten enligt den nuvarande rymdlagen gäller emellertid inte om det finns särskilda skäl som talar mot det. I förarbetena anges att det kan finnas fall då det framstår som skäligt att regressrätten jämkas eller helt bortfaller. Ett exempel som nämns är att svenska staten vid folkrättsliga förhandlingar med en skadelidande stat, av skäl som kan vara politiskt betingade, vill gå längre i ersättningsskyldighet än vad som följer av åtagandena i konventionen. Ett annat exempel som nämns är om ett statligt organ genom felaktiga åtgärder eller anvis-

ningar medverkat till skadan på sätt som motiverar att staten helt eller delvis bör stå för denna (prop. 1981/82:226, s. 13 och 25).

Vi anser att det även fortsatt bör finnas utrymme för att regressrätten i vissa fall inte ska åberopas av staten. Förutom de ovan nämnda situationerna kan det också vara fallet när det är en statlig myndighet som bedriver rymdverksamhet, eftersom staten inte bör kräva ersättning av staten som utgångspunkt. Detta kan lagtekniskt ske genom att regressbestämmelsen utformas fakultativt, det vill säga inte som ett krav utan som en möjlighet för staten. En bestämmelse bör därför föras in i den nya lagen om att staten kan kräva ersättning för sådant skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser.

Kan Sverige hävda regressrätt gentemot utländska aktörer?

En relevant frågeställning i detta sammanhang är om den regressrätt som i dag finns i rymdlagen, och som vi föreslår fortsatt ska gälla, även gäller gentemot utländska subjekt som bedriver rymdverksamhet från svenskt territorium eller svensk farkost, dvs. kan svenska staten när den har ersatt en skada som har uppstått till följd av rymdverksamhet som bedrivits av en utländsk verksamhetsutövare kräva denne på ersättning. Frågan är om en fordran från svenska staten gentemot ett utländskt subjekt avseende återkrav för erlagt skadestånd ska karaktäriseras som en privaträttslig eller offentlig-rättslig fordran enligt den internationella privaträtten.

Om en fordran anses privaträttslig omfattas den av Bryssel I-förordningen⁶, Luganokonventionen⁷ och Rom I-förordningen⁸ som reglerar domsrätt, lagval och erkännande och verkställighet av utländsk dom på privaträttens område. Enligt EU-domstolens praxis är det främst två faktorer som avgör om en talan ska hänföras till privaträttens område eller inte. Den första faktorn är om någon av parterna är en offentlig myndighet och den andra är om denna parts talan avser offentlig maktutövning. EU-domstolens formuleringar

⁶ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. (Tillämpas i EU-medlemsstaterna).

⁷ Konventionen den 30 oktober 2007 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2007 års Luganokonvention). (Tillämpas i EFTA-länderna).

⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

tyder på att ett mål faller utanför privaträttens område endast när båda dessa förutsättningar är uppfyllda (M. Bogdan, *Uteslutning av offentlig rätt från Bryssel I-förordningens tillämpningsområde*, Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, 2008, s. 47 ff.). Avgörande är alltså om det är fråga om offentlig maktutövning när Sverige åberopar regressrätten gentemot utländska aktörer.

Rättsläget är i detta fall oklart, men fallet *Nederländerna v. Rüffer* av den 16 december 1980⁹ kan i sammanhanget nämnas. Fallet handlade om en regressfordran avseende bärgningskostnader som den nederländska staten krävde en i Tyskland hemmahörande båtägare. Nederländerna hade i enlighet med ett mellanstatligt avtal med Tyskland ansvaret för att hålla en vattenväg öppen och hade ådragit sig kostnaderna när man uppdragit åt ett nederländskt företag att flytta på båten som blockerade vattenvägen. EU-domstolen kom fram till att det handlar om offentlig maktutövning när en stat, i egenskap av offentlig myndighet som har anordnat båtvrakets avlägsnande för att uppfylla sitt internationella åtagande, kräver den ansvarige på kostnaderna. Rättsfallet talar i viss mån för att en fordran från svenska staten gentemot ett utländskt subjekt avseende återkrav för erlagt skadestånd inte kan anses utgöra en privaträttslig fordran enligt den internationella privaträtten.

10.3.7 Beloppsbegränsning avseende ersättningsansvaret

Vårt förslag: Den ersättning som ska utges på grund av strikt ansvar eller regressansvar ska få uppgå till högst 600 miljoner kronor.

Beloppsbegränsningen ska inte gälla om skadan har orsakats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Skälen för förslaget: En fråga att ta ställning till är om det strikta ansvaret eller regressansvaret bör begränsas till ett visst belopp i den nya lagen. Regressansvaret är i dag obegränsat. Ansvarskonventionen innehåller inte heller några beloppsbegränsningar av det strikta ansvaret. Allmänna skadeståndsrättsliga principer innebär också att den som är skadeståndsskyldig är obegränsat ansvarig för en skada om inget annat sägs. Ett obegränsat ansvar gäller för exempelvis

⁹ Mål nr 814/79, REG 1980 s. 3807.

dammolyckor, kemikalieolyckor och skador som orsakats av el-, fjärrvärme- eller gasdistribution. Däremot är ansvaret begränsat för oljeutsläpp till havs och för atomanläggningar till ett visst belopp, se till exempel 17 § atomansvarighetslagen (*Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar*, prop. 2009/10:173, s. 51). I lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor¹⁰, som ska ersätta atomansvarighetslagen, är däremot ansvaret som huvudregel obegränsat (27 §).

Argument för ett obegränsat ersättningsansvar är att ett sådant ansvar är i linje med skadeståndets reparativa funktion om att en skadelidande ska få full ersättning för sin skada. Som nämnts är regressansvaret i den nuvarande rymdlagen obegränsat. För det fall staten fullt ut ska få ersatt det belopp som den har utgett i skadestånd till följd av skyldigheten i ansvarskonventionen så krävs det också att regressrätten är obegränsad.

Argument mot ett obegränsat ansvar är att det är angeläget för den som bedriver rymdverksamhet att kunna förutse sina kostnader. Skador orsakade av rymdverksamhet kan bli omfattande och att begränsa ansvaret till ett visst belopp medför att den privata aktören kan teckna en ansvarsförsäkring som fullt ut täcker ansvaret, se avsnitt 10.4.1. I kommittédirektiven anges behovet av ett förutsägbart och tydligt regelverk för rymdverksamhet. I regeringens skrivelse *En strategi för svensk rymdverksamhet* (skr. 2017/18:259) framhålls vikten av regleringar som är anpassade till behoven och att rymdlagstiftningen ska utgöra ett stöd som möjliggör privata finansieringar. Modellagen föreslår också att det strikta ansvaret och regressansvaret begränsas till ett visst belopp, se avsnitt 10.2.4. Modellagen ger emellertid inte något förslag på vilket belopp som bör utgöra begränsningen.

Den finska rymdlagen innehåller en beloppsbegränsning för statens regressrätt om 60 miljoner euro (7 § fjärde stycket). I 10 § första stycket i den danska rymdförordningen föreskrivs att verksamhetsutövarens ersättningsansvar inte får överstiga 450 miljoner danska kronor.¹¹ Det norska lagförslaget innehåller en begränsning av såväl verksamhetsutövarens strikta ansvar som regressansvar till 600 miljoner norska kronor (24 §). Även den franska lagen (artikel 14) och den österrikiska lagen (11 § andra stycket Austrian Outer Space

¹⁰ Lagen har ännu inte trätt i kraft. Regeringen har bemyndigats att bestämma när detta ska ske.

¹¹ Beloppet motsvarar cirka 60 miljoner euro.

Act) har begränsat verksamhetsutövarens regressansvar. I den österrikiska lagen anges beloppet 60 miljoner euro (4 § 8 fjärde stycket).

Med hänsyn till att flera länder i vårt närområde har begränsat ansvaret finns det skäl för att även den nya lagen innehåller en begränsning av såväl ersättningsansvar som regressansvar för att inte skapa konkurrensnackdel för svensk rymdverksamhet. Om det direkta ersättningsansvaret eller regressansvaret är mer omfattande i Sverige finns det annars risk för att privata aktörer väljer att inte investera här.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns övervägande skäl för att begränsa såväl det strikta ansvaret som regressansvaret till ett visst belopp. Som angetts ovan har den danska, den finska och den österrikiska regleringen respektive det norska lagförslaget begränsat ansvaret till en summa som motsvarar ungefär 60 miljoner euro. Beloppsbegränsningen är också i överensstämmelse med Storbritanniens tillståndspraxis.¹² I förarbetena till den finska lagen anges att 60 miljoner euro motsvarar det typiska maximibeloppet enligt de försäkringar som står till buds (RP 157/2017 rd, s. 46). Beloppet 60 miljoner euro är också maximibeloppet som Arianespace, som i dag är den enda europeiska utsändningsleverantören, kan bli ersättningskyldig till franska staten i händelse av skada i samband med utsändning från raketbasen i Franska Guyana (*Declaration by certain European Governments on the Launcher Exploitation Phase of Ariane, Vega and Soyuz from the Guiana Space Centre*, artikel III.1(i), den 4 december 2017). Beloppet 60 miljoner euro motsvarar ungefär 600 miljoner svenska kronor. Vi föreslår därför att det strikta ansvaret och regressansvaret begränsas till maximalt 600 miljoner kronor.

Nästa fråga att överväga är om begränsningen av ansvaret ska gälla oavsett aktörens agerande vid skadan. Enligt den finska lagen gäller inte beloppsbegränsningen om verksamhetsutövaren har underlåtit att iaktta bestämmelserna i lagen eller villkoren i tillståndet (7 § fjärde stycket). Enligt dansk rätt gäller inte begränsningen om verksamhetsutövaren har orsakat skadan uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, inte har tillstånd för rymdverksamheten, åsidosatt väsentliga villkor i tillståndet eller det är fråga om personskada (10 § andra stycket i den danska rymdförordningen). Ansvarsbegränsningen gäller inte i den franska lagen om verksamhetsutövaren har visat avsiktlig

¹² UK Outer Space Act 1986 sektion 10 har ett obegränsat ansvar för rymdverksamhet men i tillstånd som utfärdats efter 1 oktober 2015 är det infört begränsningar på 60 miljoner euro för de flesta satellitutsändningarna.

försummelse – ”wilful misconduct”– (artikel 13) eller i den österrikiska lagen om verksamhetsutövaren har visat oaktsamhet eller åsidosatt lagens bestämmelser om tillstånd (11 § andra stycket).

Vi anser att det är rimligt att, liksom våra grannländer, införa en bestämmelse om undantag från beloppsbegränsningen i den nya lagen. Den bör omfatta fallet om skadan har orsakats uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. För det fall väsentliga villkor i tillståndsbeslutet åsidosätts är detta enligt vår mening fråga om grov oaktsamhet och det finns därför inte skäl att särskilt ange detta i bestämmelsen.

10.4 Försäkring

10.4.1 Försäkringsskyldighet

Vårt förslag: Verksamhetsutövaren ska ha en ansvarsförsäkring eller ställt en annan ekonomisk säkerhet som vid varje tidpunkt täcker det strikta ansvaret eller regressansvaret upp till ett belopp om 600 miljoner kronor.

Tillståndsmyndigheten ska få besluta om ett lägre belopp, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten.

Skälen för förslaget

Verksamhetsutövaren ska vara skyldig att inneha försäkring

När ansvar åläggs verksamhetsutövaren uppkommer frågan om hur det ska finansieras. Utredaren ska enligt kommittédirektiven ta ställning till om det är möjligt och önskvärt att införa försäkringsskyldighet för verksamhetsutövaren och i sådant fall lämna lagförslag.

Det finns två slags försäkringar för rymdverksamhet på marknaden; egendomsförsäkringar som täcker skador som uppstår på det egna rymdföremålet respektive ansvarsförsäkringar som täcker person- och sakskador som ett rymdföremål orsakar tredje part under uppsändning, när det är i bana eller när det återvänder till jorden. I det följande kommer endast ansvarsförsäkring att behandlas.

Frågan om försäkring regleras inte i de internationella traktaten. Modellagen innehåller däremot en sådan reglering och föreslår att en aktör som bedriver rymdverksamhet ska vara försäkrad mot skada

som vållats tredje man upp till visst belopp (artikel 12.1). Försäkringskravet motiveras med att rymdverksamhet är riskfylld och kan få katastrofala följder varför verksamhetsutövaren bör vara ansvarsförsäkrad för att dels kunna bära det strikta ansvaret, dels kunna möta statens regressrätt.

Det är vanligt att en riskfylld verksamhet kopplas till krav på försäkring för att säkerställa att verksamhetsutövaren kan ersätta uppkommen skada. Gällande luftfartsregleringen så kan det konstateras att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer innefattar krav på ansvarsförsäkring rörande tredjemansskador och att kravet gäller såväl kommersiella som icke-kommersiella flygningar (9 kap. 2 § luftfartslagen). Det bör enligt vår uppfattning vara en rimlig utgångspunkt att även en verksamhetsutövare av rymdverksamhet ska behöva försäkra sig för att säkerställa en ekonomisk förmåga om skadeståndsansvar utkrävs.

Eftersom Sverige har ett intresse av att attrahera privata aktörer att investera i svensk rymdverksamhet kan en försäkringsskyldighet avskräcka sådana investeringar om detta inte är ett krav i andra länder. Ur konkurrenssynpunkt är det därför intressant att se hur försäkringsplikt har hanterats i andra länder. Vid en genomgång av andra länders lagstiftning framgår att en försäkringsskyldighet för verksamhetsutövaren har införts i ett flertal andra länder, exempelvis den finska, den franska, den brittiska, den nederländska, den österrikiska och den australiensiska rymdlagen. Även det norska lagförslaget innehåller en sådan skyldighet. Det kan emellertid konstateras att hur kraven tillämpas i praktiken skiljer sig åt mellan olika länder, vilket vi återkommer till framöver. I den danska och den belgiska lagen kan verksamhetsutövaren, som ett villkor för tillståndet, förpliktas att teckna en försäkring. Mot denna bakgrund anser vi att ett krav på försäkring också bör införas i den nya svenska lagen.

En förutsättning för att ett krav på ansvarsförsäkring ska vara genomförbart är att det finns en fungerande försäkringsmarknad för sådana försäkringar. Förekomsten av kravet i flera andra nationella rymdlagstiftningar talar för att det finns en sådan marknad och den bilden bekräftas av de kontakter utredningen tagit med Arbets- och näringsministeriet i Finland sedan deras lagstiftningsarbete. Enligt vad utredningen erfarit i samråd med företrädare för den svenska försäkringsbranschen försäkras i dag inte svenska försäkringsbolag

vare sig luftfart eller rymdverksamhet. Däremot görs bedömningen att det finns internationella försäkringsbolag som erbjuder sådana ansvarsförsäkringar som utredningen överväger att föreslå och att detta sker på återförsäkringsmarknaden. Även om det samtidigt verkar pågå en diskussion i försäkringsbranschen om riskerna med att egendomsförsäkra rymdföremål med hänsyn till en ökande risk för kollisioner med rymdskrot kan man alltså konstatera att det finns en marknad för den typ av ansvarsförsäkring som det här är fråga om.

Sammantaget anser vi därför att det bör införas ett krav på ansvarsförsäkring som ska täcka det strikta ansvaret eller regressansvaret. Kravet ska rikta sig mot verksamhetsutövaren. När det gäller det strikta ansvaret, som behandlas i avsnitt 10.3.4, är det den verksamhetsutövare, vars rymdverksamhet kan orsaka skada på jorden eller på luftfartyg under flygning, som ska ha en ansvarsförsäkring. Sådana skador kan främst orsakas under utsändning och det är då verksamhetsutövaren för utsändningen – utsändningsleverantören – som ska teckna försäkringen. Beträffande regressansvaret kan svenska staten ha utgett ersättning enligt ansvarskonventionen för såväl det strikta ansvaret som det culpösa ansvaret, se avsnitt 10.3.6. I detta fall krävs alltså ansvarsförsäkring för en utsändningsleverantör – oavsett nationalitet – som sänder ut rymdföremål från svenskt territorium eller svensk farkost, för en svensk utsändningsleverantör som sänder ut från utlandet samt för en svensk nyttolastägare vars nyttolast utför ett uppdrag i rymden. En ansvarsförsäkring krävs också av verksamhetsutövaren för en återföring av rymdföremål, vilket kan vara utsändningsleverantören eller satellitägaren.

I avsnitt 10.4.2 behandlas frågan om det bör finnas möjlighet till undantag från försäkringsskyldigheten om en annan aktör som deltar i rymdverksamheten har en ansvarsförsäkring som täcker det strikta ansvaret eller regressansvaret.

Annan ekonomisk säkerhet

Det kan finnas anledning att överväga om annan säkerhet än försäkring ska godtas. Modellagen förespråkar att tillståndsgivaren ska kunna göra undantag från försäkringsskyldigheten om verksamhetsutövaren har ett tillräckligt eget kapital för att täcka ansvarsbeloppet

(artikel 12.3). Enligt 13 § i den danska lagen och 25 § norska lagförslaget kan en annan motsvarande säkerhet än försäkring godtas.

Som nyss angetts anser vi att svensk lagstiftning av konkurrensskäl ska harmonisera, så långt som möjligt, med andra länders lagstiftning i försäkringsfrågan. En annan ekonomisk säkerhet än försäkring ska därför godtas för det fall tillståndsmyndigheten anser att den utgör en tillräcklig ekonomisk trygghet. Pant, borgen, bankgaranti eller företagshypotek accepteras allmänt som säkerhet i svensk rätt, jfr 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Försäkringsbeloppet

Modellagen rekommenderar att beloppsharmonisering bör eftersträvas för att undvika att investerarna söker sig till det land som erbjuder förmånligast villkor, så kallat "licence shopping". Utgångspunkten är därför att den svenska lagstiftningen är i harmoni med grannländernas också när det gäller omfattningen av försäkringsplikten. Denna omfattning varierar emellertid något i olika länder. Exempelvis den nederländska rymdlagen anger att försäkringen ska täcka "vad ministern anser vara det högsta möjliga ansvar som uppstår på grund av rymdverksamheten" (sektion 3.4) och i den australiensiska lagen (Space Activities Act 1998, section 48.3) är försäkringssumman minst 750 miljoner australiensiska dollar som utgångspunkt, vilket motsvarar cirka 460 miljoner euro. Kravet att försäkringssumman ska vara cirka 60 miljoner euro finns emellertid i flera länders lagstiftningar, jfr den finska och den österrikiska rymdlagen, det norska rymdlagsförslaget och försäkringsskyldigheten för den franska ut-sändningsleverantören Ariespace, se avsnitt 10.3.7. Då 60 miljoner euro synes vara en representativ nivå för försäkringssumman och detta belopp är det som vi föreslår ska vara begränsningen för verksamhetsutövarens strikta ansvar eller regressansvar föreslår vi att verksamhetsutövarens ansvarsförsäkring, eller en annan ekonomisk säkerhet, bör täcka ett ersättningsansvar om 600 miljoner kronor. Ansvaret bör täckas av säkerheten vid varje tidpunkt.

Nedsättning av försäkringsbeloppets storlek

En fråga som har uppkommit är om det finns skäl att införa en möjlighet för tillståndsmyndigheten att i vissa fall besluta om att verksamhetsutövaren ska kunna undantas försäkringsskyldigheten eller att försäkringen endast behöver täcka ett lägre belopp än 600 miljoner kronor. Frågan har aktualiserats bland annat mot bakgrund av uppgifter från försäkringsbranschen om att premier för försäkringar som ska omfatta beloppet 600 miljoner kronor kan komma att bli mycket höga, men även för att det visat sig att vissa länder som har en försäkringsskyldighet som huvudregel har möjlighet att befria verksamhetsutövaren från denna skyldighet i tillståndet, till exempel Frankrike, Storbritannien, Österrike och Finland. Därtill har det framkommit uppgifter om att länder som tillämpar ett mindre flexibelt försäkringskrav nu uppvaktas av såväl mindre företag som forskningsinstitutioner som upplever premierna som alltför höga och till och med konkurrenshämmande.

I viss lagstiftning förekommer en uppdelning mellan å ena sidan utsändningsverksamhet och å andra sidan verksamhet som bedrivs i omloppsbanan. Skälet är att en utsändning typiskt sett får anses utgöra en större risk. Exempelvis i den finska lagstiftningen ska försäkringen täcka åtminstone rymdföremålets uppsändningsfas, medan ministeriet får avstå från försäkring om risken för kollision med annat rymdföremål i omloppsbanan är under ett angivet värde och sannolikheten för att rymdföremålet inte brinner i atmosfären är lägre än ett annat angivet värde. I de finska förarbetena anges att när det gäller små satelliter, och särskilt vetenskapssatelliter som används i undervisnings- och forskningssyften, kan ansvarsförsäkringens pris bli för högt i förhållande till övriga kostnader för uppdraget. Aktörens ekonomiska förmåga kan också förhindra sådana aktörers rymdverksamhet om försäkringskravet blir för kostsamt. Ett exempel på lågriskverksamhet där det kan finnas skäl att överväga undantag från försäkringsskyldighet är enligt förarbetena verksamhet med kubsatelliter (RP 157/2017 rd, s. 46 f.). Enligt den franska förordningen kan en verksamhetsutövare befrias från kravet på försäkring för satelliter i geostationär bana så länge de ligger i fast position, se avsnitt 10.2.3.

Modellagen förespråkar att tillståndsgivaren ska kunna göra undantag från försäkringsskyldigheten om rymdverksamheten inte är kommersiell och är i allmänhetens intresse. Den österrikiska lagen

följer i detta avseende modellagen och föreskriver att om rymdverksamheten är av allmänt intresse – vetenskap, forskning eller utbildning – kan ministern bestämma en lägre summa eller meddela undantag från försäkringsskyldigheten med beaktande av de risker som är förknippade med verksamheten och operatörens ekonomiska kapacitet (4 § 8 fjärde stycket Austrian Outer Space Act).

Även om det kan finnas beaktansvärda skäl för att undanta försäkringsskyldighet om rymdverksamheten inte är kommersiell och är i allmänhetens intresse, anser vi att även sådan rymdverksamhet, åtminstone som utgångspunkt, bör omfattas av försäkringskravet dels av statsekonomiska skäl så att staten har möjlighet att få sin regressrätt tillgodosedd, dels av reparativa skäl så att den skadelidande får ersättning för sin skada av verksamhetsutövaren. Ett sådant undantag bör därför inte föras in i den nya lagen. Den som omfattas av det statliga försäkringssystemet omfattas dock inte av försäkringskravet, se avsnitt 10.4.2.

Det kan dock finnas skäl att överväga om försäkringen i vissa fall endast ska behöva täcka ett lägre belopp än 600 miljoner kronor. Rymdverksamhet är diversifierad och kan utgöra allt ifrån verksamhet som sannolikt inte kommer att orsaka några betydande skador, till verksamhet där risken för omfattande skador är större. Utvecklingen inom rymdområdet har lett till ett ökat antal nystartade och unga företag som har olika ekonomiska förutsättningar för att teckna en ansvarsförsäkring till ett belopp om 600 miljoner kronor. En alltför stor försäkringsbörda kan bli alltför betungande för vissa aktörer och leda till att verksamheten inte kan bedrivas, vilket i förlängningen kan hämma det svenska näringslivet och forskningen på rymdområdet. Detta talar för att det bör finnas utrymme för att i vissa fall ha möjlighet att ställa lägre krav på omfattningen av försäkringsskyldigheten. Samtidigt är det av vikt att de aktörer som bedriver rymdverksamhet har realistiska möjligheter att uppfylla sitt ansvar och kunna utge skadestånd om verksamheten orsakar skada. Olika verksamhetstyper har emellertid olika risknivåer när det gäller sannolikheten för att skada uppstår. Som angetts ovan anses en utsändning generellt innebära en större risk för skada än en verksamhet i rymden. En utsändningsleverantör ska som tidigare anförts teckna en ansvarsförsäkring för ett strikt ansvar, medan en ägare av en satellit i omloppsbana ska teckna en försäkring för ett culpöst ansvar. Risken för skada skiljer sig även åt beträffande vilket rymdföremål

som sänds ut, omfattningen av utsändningen och till vilken höjd utsändningen sker, exempelvis en utsändning av en sondrakat på låg höjd kan allmänt bedömas som lägre risk än en större satellitutsändning. Likaså kan tiden som verksamheten pågår beaktas när det gäller att bedöma sannolikheten för skada. Ytterligare en aspekt är syftet med verksamheten och om den bedrivs i kommersiellt eller allmänt intresse. När det gäller samhällsviktig verksamhet som bedrivs av universitet och högskolor kommer merparten av dessa att omfattas av det undantag som vi föreslår i avsnitt 10.4.2, eftersom statliga aktörer omfattas av det statliga försäkringssystemet. Detta gäller emellertid inte för alla universitet och högskolor, till exempel Chalmers.

Sammantaget anser vi att det av bland annat näringsverksamhets-, forsknings- och konkurrensskäl kan finnas anledning till flexibilitet när det gäller det belopp som ska täckas av försäkring, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten. En sådan lämplighetsbedömning får göras av tillståndsmyndigheten i det enskilda fallet med hänsyn till samtliga omständigheter.

Vi föreslår därför att tillståndsmyndigheten ska kunna besluta om ett lägre belopp som behöver täckas av försäkring eller annan säkerhet än 600 miljoner kronor, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten.

10.4.2 Undantag från försäkringsskyldigheten

Vårt förslag: Skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring eller ställa en annan ekonomisk säkerhet ska inte gälla den som omfattas av det statliga försäkringssystemet.

Tillståndsmyndigheten ska få besluta om att skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring eller ställa en annan ekonomisk säkerhet inte ska gälla om någon annan har en försäkring eller ställt en säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar.

Skälen för förslaget

Statlig verksamhet

Enligt modellagen bör försäkringsskyldigheten inte gälla när staten bedriver rymdverksamhet (artikel 12.2). Ett flertal andra rymdlagar har också infört undantag från försäkringsskyldighet om det är staten som driver rymdverksamheten, till exempel den österrikiska lagen (4 § 8 fjärde stycket), eller om det är aktörer som omfattas av en statlig försäkringsordning, till exempel den danska lagen (13 § andra stycket) och det norska lagförslaget (25 § fjärde stycket).

Det kan i sammanhanget nämnas att den i avsnitt 10.4.1 omnämnda skyldigheten för luftfartyg att ha en ansvarsförsäkring för tredjemansskador inte gäller för statliga luftfartyg (artikel 2.2.a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer). Motsvarande undantag från försäkringsskyldighet finns i 7 kap. 2 § tredje stycket sjölagen (1994:1009) för fartyg som ägs eller brukas av en stat och som används uteslutande för statsändamål (jfr artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/20/EG om fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk). Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att överväga om försäkringsplikten ska omfatta statlig rymdverksamhet.

Försäkringsskydd och riskhantering för statliga myndigheter regleras i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Av 2 § framgår att varje myndighet ska identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten ska sedan värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet ska sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet ska även vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster för staten.

Kammarkollegiet har enligt 1 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet till uppgift att tillhandahålla service avseende riskhanteringen. Enligt 5 § förordningen om statliga myndigheters riskhantering får en myndighet inte hos ett enskilt försäkringsföretag teckna eller låta teckna försäkring för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten ska ersätta. Kammarkollegiet får emellertid besluta om undantag från försäkringsförbudet, om det finns särskilda skäl. Antalet beviljade undantag för teck-

nande av försäkring på den privata marknaden är dock få (*Årsredovisning 2020*, Kammarkollegiet, s. 24 ff.).

Motivet för det externa försäkringsförbudet är principen att staten som helhet har tillräcklig finansiell styrka att hantera sina risker och skador. Staten ska därför bära kostnaderna för sina skador själv och därmed sprids riskerna. Enligt de riktlinjer för risk- och skadehanteringen som riksdagen antagit ska myndigheterna själva avgöra hur risker och skador ska finansieras (se *Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*, prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 122 ff. där regeringen föreslog riktlinjer för risk- och skadehanteringen i staten som riksdagen har godtagit; bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189). Riktlinjerna innebär bland annat att myndigheterna i princip ska bära hela kostnaden för inträffade skador. Vissa större skador kan dock inte hanteras inom ramen för en myndighets befintliga resurser. Därför har ett internt statligt riskfinansieringssystem skapats där varje myndighet betalar en premie och som motprestation får ersättning, skadeservice och hjälp med skadereglering. Premiens storlek är beroende av det faktiska skadeutfallet hos myndigheten och inriktningen på det skadeförebyggande arbetet (*Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*, prop. 1994/95:150 bil. 1 s. 99 ff.).

Det statliga riskfinansieringssystemet handhas av Kammarkollegiet och omfattar statliga myndigheter och stiftelser. Statliga bolag och affärsverk omfattas inte. Syftet med det statliga försäkringssystemet är att tillhandahålla ett ändamålsenligt riskfinansieringssystem med förmånliga villkor för statliga myndigheter och stiftelser med statlig anknytning (*Årsredovisning 2020*, Kammarkollegiet, s. 24).

Efter att myndigheten har identifierat sina skaderisker och vidtagit lämpliga skadebegränsande åtgärder kan myndigheten vända sig till Kammarkollegiet med en förfrågan om att teckna försäkring. I försäkringsutbudet finns bland annat en verksamhetsförsäkring som omfattar skydd för egendom, följdskada och ansvar. Ansvarsförsäkringen omfattar bland annat myndighetens ansvar för skador som myndigheten har vållat genom oaktsamhet och skador som myndigheten har strikt ansvar för enligt utomkontraktuell skadeståndsrätt (*Verksamhetsförsäkring, Försäkringsvillkor 2020-05-01*, avsnitt 4.2). Myndigheterna kan välja att teckna försäkringen hos Kammarkollegiet eller att stå risken själv, men en stor andel av de statliga myndigheterna har tecknat verksamhetsförsäkringen. År 2020 hade försäk-

ringen tecknats av 192 myndigheter samt ett tjugotal andra statliga verksamheter. Enligt Kammarkollegiet är det i huvudsak nämndmyndigheter som valt att inte ha någon försäkring tecknad och myndighetens bedömning är att myndigheter med behov av försäkringen också har en sådan (*Årsredovisning 2020*, Kammarkollegiet, s. 24 ff.).

Kammarkollegiet övertar, i den utsträckning som försäkringsbekaftelsen anger, myndighetens risker i ekonomiskt avseende och svarar för skadereglering vid skada som omfattas av försäkringen. För detta erlägger myndigheten en premie i förskott. Myndigheten väljer också självrisker i egendoms- och ansvarsförsäkringarna (*Verksamhetsförsäkring, Försäkringsvillkor 2020-05-01*, avsnitt 1.1 och 1.3). Om den sammanlagda försäkringsersättningen som Kammarkollegiet ska betala för en enskild skadehändelse överstiger 50 miljoner kronor, ska regeringen besluta om hur det överstigande beloppet ska finansieras utanför det statliga försäkringssystemet. För finansiering av försäkringsverksamheten disponerar Kammarkollegiet en kredit på 100 miljoner kronor i Riksgäldskontoret. Kreditramen är avsedd att finansiera enstaka stora skador eller tillfälliga anhopningar av skador (*Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Kammarkollegiet*, 2020-12-22, Fi2020/00859, Fi2020/05114).

Med hänsyn till principen om att staten ska vara garant för sin egen verksamhet – som manifesterats i ett reglerat förbud mot privata försäkringar för statliga myndigheter – samt det förekommande statliga riskfinansieringssystemet, anser vi att försäkringskyldigheten inte bör gälla för de myndigheter och stiftelser som omfattas av systemet.

En annan aktör har en försäkring för verksamheten

En fråga är om det ska finnas en skyldighet för verksamhetsutövaren att teckna en försäkring, eller ställa en annan säkerhet, om det finns en annan aktör som redan har tecknat en ansvarsförsäkring, eller ställt en annan säkerhet, som täcker verksamhetsutövarens ansvar. Den finska rymdlagen innehåller som tidigare nämnts ett undantag om att försäkring kan avstås om uppsändningsbolagets försäkring eller någon annan motsvarande försäkring till väsentliga delar täcker verksamhetsutövarens och statens ansvar för tredje parts skador. Som vi tidigare angett kan det förväntas att försäkringspremien

kommer att bli hög för en ansvarsförsäkring som ska omfatta beloppet 600 miljoner kronor. Det finns inte någon anledning att lägga en försäkringsbörda på en aktör om det inte finns skäl för det, eftersom det kan hämma näringsliv och forskning.

När det är flera aktörer som deltar i en rymdverksamhet, till exempel om en utsändning består av flera nyttolaster som ska separeras från varandra i rymden, kan det av ekonomiska skäl – såväl samhälls-ekonomiska som individuella – finnas anledning att inte alla nyttolastägare ska avkrävas försäkring. En verksamhetsutövare bör därför kunna undantas försäkringskyldighet om någon annan nyttolastägare har en försäkring som även täcker det ansvar som verksamhetsutövaren har. En förutsättning för att undgå försäkringskyldigheten bör emellertid vara att försäkringen täcker verksamhetsutövarens ansvar fullt ut.

Vi föreslår därför att tillståndsmyndigheten ska få besluta om att skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring eller ställa en säkerhet inte ska gälla om någon annan har en ansvarsförsäkring eller har ställt en säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar.

11 Rymdmiljö och rymdskrot

11.1 Inledning

Den nuvarande svenska rymdlagen innehåller inga bestämmelser om långsiktigt hållbar rymdverksamhet, inklusive skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomst av rymdskrot. Rymdskrot består huvudsakligen av uttjänta satelliter, lösa föremål eller delar av satelliter som har lossnat eller bildats genom kollision mellan föremål som cirklar runt jorden. Mängden skrot ökar stadigt och rymdskrot anses i dag vara ett omfattande miljöproblem. Då allt flera privata aktörer intresserar sig för rymdverksamhet ökar risken för kollision. Det är därför av största vikt att rymdverksamheten inte bidrar till ytterligare rymdskrot.

Utredaren ska undersöka om det är lämpligt att i rymdlagen införa bestämmelser om skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomst av rymdskrot och lämna förslag på hur regleringen i så fall kan utformas. I avsnitt 11.2 behandlas vad som ryms i begreppet långsiktigt hållbar rymdverksamhet. Därefter redogörs i avsnitt 11.3 för internationell respektive nationell rätt på området och hur modellagen och några relevanta länder för jämförelse hanterat miljöfrågorna. Vårt förslag redovisas i avsnitt 11.4 och i avsnitt 11.5 kommenterar vi avslutningsvis hur den nya lagen möter de internationella riktlinjerna och rekommendationerna.

11.2 Långsiktigt hållbar rymdverksamhet

Långsiktigt hållbar rymdverksamhet är ett begrepp som inte preciseras närmare i direktiven. Begreppet återfinns i FN:s långsiktiga riktlinjer för hållbar rymdverksamhet, LTS-riktlinjerna, och avser det övergripande syftet med skyddet för rymdmiljön. Medlemsländerna har i nämnda dokument enats om icke bindande riktlinjer

som tar upp flera aspekter såväl när det gäller rymdmiljön som att rymdverksamheten påverkar jorden och atmosfären. Uttrycket "the Long-term Sustainability of Outer Space Activities" definieras som förmågan att vidmakthålla rymdverksamheten över tid så att nuvarande och framtida generationer har tillgång till rymden för fredliga syften. Rymdmiljön kan bli ändamålsenligt bevarad endast om den ses i ett helhetsperspektiv (LTS-riktlinjerna).

Långsiktigt hållbar rymdverksamhet kan också föra tankarna till det mer generella begreppet hållbar utveckling ("sustainable development"). Det begreppet präglades som miljöpolitiskt uttryck och ambition inom ramen för FN:s allmänna miljöarbete under 1980-talet och avsåg att spegla en utveckling mot en bättre miljö som också måste inkludera mindre utvecklade länder. Numera kopplas hållbar utveckling till rymden på två sätt, dels ska rymdverksamheten ha viktiga verktyg för arbetet med de globala målen för hållbar utveckling (Sustainable Development Goals, SDG), dels ska rymdverksamheten i sig vara långsiktigt hållbar.

Att rymdverksamheten ska vara långsiktigt hållbar innebär att rymdmiljön ska bevaras och hållas tillgänglig för alla, också för framtida generationer. Tillgången till och användandet av rymden ska till exempel inte begränsas till följd av att mängden rymdskrot gjort rymdverksamheten opålitlig eller att andra himlakroppar än jorden har kontaminerats med substanser som tillförts från jorden eller från andra himlakroppar.

11.3 Regleringen på området

11.3.1 Internationell rymdrätt

Rymdfördraget

Utgångspunkten för diskussioner om långsiktigt hållbar rymdverksamhet är artikel 9 i rymdfördraget enligt vilken de fördragsslutande staterna ska bedriva studier och utföra utforskning av yttre rymden och himlakropparna på ett sådant sätt att skadlig nedsmutsning undviks samt ogynnsamma förändringar inte sker i jordens omgivningar. I bestämmelsen anges också att man ska undvika ogynnsamma förändringar i jordens omgivningar genom att föra utomjordisk materia till jorden.

Rymdfördraget betonar allas rätt till fredligt nyttjande av rymden (artikel 1 och 2). De stora rymdfararländerna har inte kunnat enas om uppdateringar av rymdfördraget eller om andra bindande dokument. Eftersom många länder är eniga om betydelsen av att etablera regler för ett långsiktigt hållbart utnyttjande av rymden har man emellertid enats om de icke bindande LTS-riktlinjerna.

Internationella riktlinjer och rekommendationer

FN:s generalförsamling har under senare år antagit ett antal principförklaringar och resolutioner för rymdverksamhet, till exempel FN:s riktlinjer för ett långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, LTS-riktlinjerna från 2019 och Space debris mitigation guidelines från 2010. Det är riktlinjer angående hur stater bör säkerställa att rymdverksamhet bedrivs på ett sätt som är långsiktigt hållbart, inklusive genom att minimera uppkomsten av rymdskrot. Hur riktlinjerna implementeras i nationell lagstiftning och eventuella behov av uppdatering diskuteras fortlöpande i COPUOS.

Rymdverksamhetens miljöpåverkan i allmänhet

I den första delen av LTS-riktlinjerna (A. Policy and regulatory framework for space activities) betonas särskilt långsiktigheten. I avsnitt A.2 förordas att länderna, i samband med uppdatering av nationell rymdlag, ska stödja idéer som minimerar den mänskliga påverkan av rymdverksamheten på jorden såväl som på rymdmiljön. Det innebär bland annat att staterna bör säkerställa att de som bedriver rymdverksamhet har nödvändiga kunskaper och vidtar relevanta säkerhetsåtgärder.

I avsnitt A.3 utvecklas detta till att länderna bör tilldela en myndighet eller annan enhet ett tydligt ansvar att planera, koordinera och värdera hur den samlade nationella rymdverksamheten kan stödja både de globala målen för hållbar utveckling och en långsiktigt hållbar rymdverksamhet.

Farkoster med kärnkraft i rymden

Kärnkraft har använts i rymdverksamheten sedan 1960-talet och anses oöverträffat för vissa typer av projekt, till exempel för långa resor till avlägsna planeter. Det kan finnas skäl att reflektera över frågan eftersom det internationella projektet Cassini-Huygens blev föremål för en motion till riksdagen om att det svenska deltagandet i projektet borde avbrytas på grund av att plutonium fanns ombord (motion 1997/98:N213). Motionen bifölls inte.

Cassini-Huygens som sändes ut 1997 var ett samarbete mellan Nasa, ESA och den italienska rymdmyndigheten ASI (Agenzia Spaziale Italiana). Syftet med projektet var att utforska Saturnus och deras månar och framför allt att landa på den största månen Titan med landaren Huygens. ESA hade ansvaret för landaren, Nasa för satelliten Cassini och ASI för antennerna. Sverige deltog via ESA med ett instrument från Institutet för rymdfysik i Uppsala. Ombord på satelliten Cassini fanns en plutoniumkälla för att generera el till Cassini och Huygens. När landaren Huygens frigjorts från Cassini fick den el från kemiska batterier. Landningen på Titan genomfördes 2005 och hela projektet pågick till 2017 då Cassini gick in i Saturnus atmosfär och förstördes.

I LTS-riktlinjerna avser kärnkraft både när radioisotoper används för att generera el eller värme, som i fallet med Cassini, och när kärnkraft används för framdrivning av farkoster i rymden. I en tidigare resolution från FN:s generalförsamling (47/68 beslutad i december 1992) som gällde principer för användande av kärnkraft i rymden, var kärnkraft för framdrivning uttryckligen exkluderat. Denna FN-resolution anses numera ersatt av LTS-riktlinjerna.

Avsnitt A i LTS-riktlinjerna hänvisar till ett dokument som tagits fram gemensamt av COPUOS tekniska och vetenskapliga kommitté och IAEA (International Atomic Energy Agency) när det gäller säkerheten i samband med tillämpningar med kärnkraft i rymden (*Safety Framework for Nuclear Power Source Applications in Outer Space*, 2009). Dokumentet påtalar behovet av säker hantering av utsändning, drift och avslutandet av rymdverksamhet (*end-of-service phases*) som använder kärnkraft i någon form. Syftet är att förhindra skadlig påverkan på människor eller miljö i jordens biosfär utan att otillbörligt hindra användandet av kärnkraft. I nämnda dokument finns riktlinjer att beakta både för regeringar vid framtagande av lagar

och andra nationella regelverk och för organisationer och företag som tar fram interna regler och policys för att hantera klyvbart material.

LTS-riktlinjerna anger att regeringar har ansvar för när och varför klyvbart material används i rymdverksamheten i stället för andra alternativa energikällor. För de fall det är motiverat att använda kärnkraft bör den nationella lagstiftningen reglera vilka säkerhetsarrangemang för användandet som ska gälla och när beredskap för att hantera eventuella olyckor är tillräcklig. Bland annat bör utsändning av projekt som inkluderar kärnkraft i någon form genomgå särskild granskning beaktandes att en misslyckad utsändning kan få ytterligare konsekvenser jämfört med reguljära utsändningar.

Säkerheten i samband med hantering av klyvbart material på jorden fram till utsändning regleras av befintlig lagstiftning och tillhörande säkerhetsarrangemang, se lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Rymdskrot

Det finns inte någon vedertagen definition av begreppet rymdskrot. I allmänhet avses använda raketsteg eller icke-fungerande satelliter som är i omloppsbanan. Till rymdskrot räknas också delar av raketsteg, bitar som lossnat från satelliter och annat material som uppkommit vid rymdverksamhet som till exempel bränsledroppar och färgflagor.

Det finns i dag över 30 000 katalogiserade objekt i bana runt jorden varav drygt 3 000 är aktiva satelliter. De katalogiserade objekten är större än en meter i GEO (geostationära banor) och större än fem centimeter i LEO (låga jordbanor). Av de katalogiserade objekten är cirka 27 000 (90 procent) att betrakta som rymdskrot. Utöver de katalogiserade objekten finns det uppskattningsvis över en halv miljon objekt större än en centimeter och 100 miljoner objekt större än en millimeter som också kan orsaka stora skador om de träffar aktiva rymdföremål eller astronauter på rymdpromenad.¹ Rymdskrot ligger som regel kvar i sina omloppsbanor under mycket lång tid om inga åtgärder vidtas. Därtill ökar mängden skrot av flera orsaker och därmed risken för kollisioner. De senaste årens privata initiativ med konstellationer bestående av många, ibland upp till tusentals, mindre

¹ www.nasa.gov/mission_pages/station/news/orbital_debris.html, *Space Debris and Human Spacecraft*, Nasa, läst den 30 augusti 2021.

satelliter bidrar till en ökad mängd objekt och innebär därmed en ökad risk för kollisioner.

I den andra delen av LTS-riktlinjerna (B. Safety of space operations) uppmanas länderna att bidra till utvecklingen och användandet av relevanta tekniker och metoder för att etablera kunskap om rymdskrot. Man förväntas också att dela med sig av såväl utveckling som kunskap och data om rymdskrot (B.3). Länderna uppmanas också att ta ansvar, nationellt eller genom internationell samverkan, för att värdera kollisionsrisker för alla kontrollerbara farkoster i rymden (B.4). Utsändningsleverantörer förväntas genomföra kollisionsanalyser före utsändning av bärraket eller sondraketen.

I LTS-riktlinjerna (D.2) hänvisas också vidare till riktlinjerna i *Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* som tagits fram av UNOOSA i samarbete med IADC (Inter-Agency Space Debris Coordination Committee). FN:s generalförsamling har bifallit nämnda riktlinjer i en resolution (62/217 av den 22 december 2007). Nämnda UNOOSA-riktlinjer är inte legalt bindande, men länderna uppmanas att beakta dem i samband med nationell lagstiftning och andra regelverk.

IADC presenterade sin del av arbetet med riktlinjerna i en egen rapport, *IADC Space Debris Mitigation Guidelines*, som sedan uppdaterats (IADC-02-01, revision 2, mars 2020). IADC-dokumentet, som ibland benämns IADC-riktlinjerna, är mer tekniska än UNOOSA-riktlinjerna. Det finns även en betydelsefull skillnad. IADC hade redan inför den första rapporten, som publicerades 2007, gjort beräkningar och analyser som ledde till slutsatsen att inom 25 år efter avslutat uppdrag bör farkoster flyttas bort från låga jordbanor (LEO) för att minska risken för kollisioner.

Laserstrålar

I LTS-riktlinjerna konstateras att laserstrålar som passerar genom rymden under vissa omständigheter kan orsaka att instrument slutar fungera eller fysiska skador på farkoster nära jorden (i LEO). Länderna har ett ansvar att säkerställa att användandet av laser inte orsakar olyckor (B.10).

11.3.2 Nuvarande nationell rätt

Som tidigare anförts innehåller den nuvarande rymdlagen inte några bestämmelser om rymdmiljön.

Aktiviteter kopplade till rymdverksamhet och vad som försiggår på jorden fram till utsändning regleras i andra internationella avtal, till exempel havsrättskonventionen, och annan nationell lagstiftning, till exempel miljöbalken.

11.3.3 Utblick

Finland

I den finska lagen finns bestämmelser om miljöskydd och rymdskrot som är tämligen allmänt hållna. I 10 § första stycket föreskrivs att rymdverksamhet ska bedrivas på ett sätt som är hållbart med tanke på miljön och utnyttjandet av rymden. Vidare stadgas det att tillståndsansökan för rymdverksamhet ska innehålla en bedömning av verksamhetens miljökonsekvenser på jordens yta, i atmosfären och i rymden. Sökanden ska också lägga fram en plan på åtgärder för att förhindra och minska skadliga miljökonsekvenser, samt kärnämnen och andra radioaktiva ämnen som eventuellt används i rymdföremålet ska uppges.

I bestämmelsens andra stycke anges att verksamhetsutövaren, i enlighet med allmänt godkända internationella anvisningar, ska försöka se till att rymdverksamheten inte ger upphov till rymdskrot. Vidare anges att verksamhetsutövaren i synnerhet ska begränsa uppkomsten av rymdskrot i samband med rymdföremålets normala funktion, minska riskerna för att rymdföremålet går sönder eller kolliderar i rymden samt försöka flytta ett rymdföremål som avslutat sitt uppdrag till en mindre använd omloppsbana eller till atmosfären.

I den finska förordningen finns närmare bestämmelser om åtgärder för att undvika uppkomsten av rymdskrot. Enligt 3 § bör verksamhetsutövaren säkerställa att rymdföremålet inom 25 år från det att rymdföremålets operativa livslängd löpt ut övergår eller överförs till atmosfären eller överförs till en sådan omloppsbana där det inte kan bedömas orsaka fara eller skada för andra rymdföremål eller annan rymdverksamhet.

Danmark

Den danska rymdlagen föreskriver att tillstånd kan ges när dokumentation finns om att operatören har vidtagit lämpliga åtgärder i förhållande till hanteringen av rymdskrot och att verksamheten kommer att utföras på ett miljömässigt bra sätt (6 §).

I 6 § i den danska förordningen anges att rymdföremål som ligger i omloppsbanan ska uppfylla gällande internationella standarder och riktlinjer om hantering av rymdskrot från ECSS (European Cooperation for Space Standardization) och ISO (International Organization for Standardization) och som utgångspunkt ska rymdföremålet inom 25 år från den tidpunkt då rymdföremålet tagits ur drift ha lämnat omloppsbanan eller flyttats till en bana där det inte utgör någon fara för andra aktiviteter. Av 7 § framgår att rymdverksamheten ska utföras med hänsyn till den omgivande miljön och att redogörelse kan krävas för den aktuella rymdverksamhetens miljöpåverkan på jorden och i atmosfären i relation till vald teknik och produkter, rymdverksamhetens potentiella miljöpåverkan i rymden och verksamhetsutövarens åtgärder för att minimera miljöbelastningen på jorden, i atmosfären och i den yttre rymden.

Norge

Det norska lagförslaget innehåller krav på att rymdverksamheten kan genomföras utan onödiga eller oproportionerliga konsekvenser för miljön på jorden eller i rymden för att få tillstånd till att bedriva rymdverksamhet. För att dokumentera att kravet är uppfyllt ska operatören uppvisa en miljökonsekvensutredning (5 b §). Därutöver förskrivs i 16 § att rymdverksamhet inte får leda till onödig eller oproportionerlig skada på miljön.

Storbritannien

I den brittiska rymdlagen anges att miljökraven ska preciseras i enlighet med nationella beslut (artikel 2.2.e, Space Industry Act, 2018). Syftet är att skydda miljön från skadlig inverkan av rymdfarten genom att stödja långsiktigt hållbar rymdverksamhet. De miljömässiga målen

har av den brittiska rymdmyndigheten (UK Space Agency, UKSA) beskrivits vara

- att minimera sådana utsläpp från rymdverksamheten som bidrar till klimatförändringarna
- att minimera sådana utsläpp från rymdverksamheten som kan äventyra människors hälsa och miljön
- skydda människor och djur från skadligt eller onödigt buller
- skydda de marina miljöerna från skadlig överkan som följd av rymdverksamhet

För ändamålet har man satt upp en process för att den som söker tillstånd och tillståndsgivaren gemensamt ska värdera miljöpåverkan av ett specifikt projekt (Assessment of Environmental Effects, AEE). Före ansökan förväntas den sökande att i dialog med tillståndsgivaren (regulator) värdera vilka aspekter som är relevanta och dessas inbördes vikt. I ansökan föreslår sökanden en värdering av miljöpåverkan som sedan kan formuleras som ett villkor i tillståndet. Målet är att fokusera på de viktigaste miljöaspekterna och att utveckla miljöarbetet över tid. Därför blir uppföljning och tillsyn en viktig del av arbetet med att utveckla en miljömässigt hållbar rymdverksamhet.

När det gäller rymdskrot ska tillståndsgivaren säkerställa att hänsyn tas till de internationella riktlinjer som Storbritannien varit med att utarbeta (artikel 2.h), Space Industry Act, 2018).

11.3.4 Modellagen

Artikel 4 i modellagen föreslår att ett villkor för tillstånd är att rymdverksamheten inte orsakar skada på miljön på jorden eller i yttre rymden och att den i största möjliga utsträckning undviker uppkomst av eventuellt rymdskrot. Miljöskyddet utvecklas vidare i artikel 7 där det föreslås att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras för att rymdverksamhet ska få inledas. Skälet är enligt kommentaren till bestämmelsen att säkerställa att privata aktörer uppfyller högt ställda miljöstandarder. Artikel 7 i modellagens föreslår följande lagtext.

1. Rymdverksamheten får inte orsaka skada på miljön på jorden eller i yttre rymden, eller på delar av dessa, varken direkt eller indirekt.
2. En miljökonsekvensbedömning krävs för att rymdverksamhet ska få inledas.
3. Närmare uppgifter om miljökonsekvensbedömningen ska fastställas i en tillämpningsbestämmelse/-förordning.

Undvikande av uppkomst av rymdskrot behandlas i artikel 8. Förslaget är följande.

1. Rymdverksamhet bör bedrivas på ett sådant sätt att den i största möjliga utsträckning undviker uppkomst av rymdskrot.
2. Skyldigheten i punkt 1 inbegriper en skyldighet att begränsa uppkomsten av rymdskrot under normal drift, att minimera risken för att rymdföremålet går sönder i omloppsbanan, att förbereda för bortskaffande efter avslutat uppdrag och att undvika kollisioner i rymden i enlighet med internationella standarder.

I kommentaren till bestämmelsen hänvisas till både UNOOSA:s och IADC:s riktlinjer som internationella standarder. Kommentaren hänvisar också till International Law Association som tagit fram förslag för hur man ska skydda miljön från rymdskrot.

11.4 Rymdverksamhet ska vara långsiktigt hållbar

11.4.1 En miljöbestämmelse bör införas i rymdlagen

Vårt förslag: Rymdverksamhet ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och nyttjandet av rymden. Verksamhetsutövaren ska sträva efter att verksamheten inte ger upphov till rymdskrot eller leder till skadlig miljöpåverkan på jorden, i atmosfären eller i rymden inklusive andra himlakroppar än jorden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot.

Skälen för förslaget: Med utgångspunkten att den nationella rymdlagstiftningen bör återspegla våra internationella åtaganden finns det redan på grund av rymdfördragets bestämmelser anledning att ha någon typ av miljöreglering i den svenska rymdlagen. Härtill kommer att Sverige rimligen strävar efter att efterleva de frivilliga åtaganden som återspeglas i LTS-riktlinjerna. Dessutom finns en sådan reglering numera i många andra länder, vilket gör att signalvärdet i att avstå från en reglering av miljöfrågorna inte är neutralt utan närmast ger intrycket av att miljöfrågorna ignoreras.

Som framgår av kapitel 7 om tillstånd menar vi att en naturlig ordning är att även miljöåtagandena återspeglas i tillståndsvillkoren. Det sker genom de allmänna villkor för tillstånd som anges i avsnitt 7.3.6 om att verksamheten bedrivs på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan, men även villkoren om redovisning av tekniska och ekonomiska planer och säkerhetskrav. Därtill kommer kravet på vad en tillståndsansökan ska innehålla för uppgifter, se avsnitt 7.3.8. Verksamhetsutövaren ska bland annat redovisa hur de internationella riktlinjerna och rekommendationerna om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden ska följas, hur rymdföremål tekniskt ska designas och hur kollisioner ska undvikas. En beskrivning av risker för uppkomst av rymdskrot och annan miljöpåverkan på jorden och i rymden, såsom utsläpp, buller och nedfall i havet och på marken, ska också lämnas. Vidare ska kemiska ämnen, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen som används uppges. I aktuella fall ska redovisning om förhindrande av oönskad biologisk spridning mellan himlakroppar bifogas.

Härutöver är vår utgångspunkt att Sverige, liksom grannländerna, bör försöka säkerställa att den rymdverksamhet som sker i enlighet med nationell lag är långsiktigt hållbar. Vi menar därför att lagen bör avspegla ett förhållningssätt som anger hur villkoren ska uppfyllas långsiktigt. Det förhållningssättet har också stöd i strategin för svensk rymdverksamhet som anger att översynen av rymdlagen ska säkerställa att det tas hänsyn till både dagens behov och framtida möjligheter (skr. 2017/18:258, s. 15).

Detta innebär med den utgångspunkten att det utöver mer konkreta allmänna villkor bör finnas en bestämmelse i lagstiftningen som tydliggör att svensk rymdverksamhet ska bedrivas på ett sätt som är långsiktigt hållbart med avseende på såväl miljön som nytt-

jandet av rymden, samt att verksamhetsutövare ska ha en helhetssyn på rymdverksamheten och sträva efter att förhindra att verksamheten ger upphov till rymdskrot eller leder till skadliga konsekvenser för miljön på jorden, i atmosfären eller i rymden inklusive andra himlakroppar än jorden.

Det kan finnas behov av ytterligare bestämmelser om miljöskydd och rymdskrot som regleras på lägre författningsnivå eftersom de kommer att vara detaljerade och variera över tid. Flertalet av dessa föreskrifter kan höra till regeringens restkompetens och det krävs då inte något bemyndigande. Det kan dock enligt vår mening inte utslutas att det också kan vara fråga om betungande föreskrifter som kräver ett bemyndigande. Vi anser därför att det i den nya lagen bör införas en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Som angetts i avsnitt 7.3.7 är inte avsikten att en myndighet ska föreskriva om miljökrav som är av politisk karaktär eller som är betungande för privata aktörer och hämmar den svenska konkurrensen. Sådana krav bör i förekommande fall underställas riksdag eller regering.

11.4.2 25 årsregeln avseende rymdskrot

Vårt förslag: Det ska anges i förordning att verksamhetsutövaren bör säkerställa att ett rymdföremål i rymden, senast 25 år efter att verksamheten avslutades, överförs till atmosfären eller en omloppsbana där det inte kan orsaka skada för annan verksamhet.

Skälen för förslaget: Som nämnts under avsnitt 11.3.1 innehåller IADC-riktlinjerna en bestämmelse om att inom 25 år efter avslutat uppdrag bör farkoster flyttas bort från låga jordbanor för att minska risken för kollision. Såväl den finska, som den danska förordningen innehåller bestämmelser om att verksamhetsutövaren bör eftersträva denna så kallade 25 årsregel avseende rymdskrot, se avsnitt 11.3.3.

Vi anser att Sverige bör införa en motsvarande regel och att denna, liksom våra grannländers, inte bör utformas som ett absolut krav utan som en handlingsdirigerande bestämmelse. Bestämmelsen ger emellertid ett viktigt signalvärde för den framtida inställningen vad avser miljöskydd och rymdskrot. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya rymdförordningen om att verksamhets-

utövaren bör säkerställa att ett rymdföremål i rymden, senast 25 år efter att verksamheten avslutades, överförs till atmosfären eller en omloppsbana där det inte kan orsaka skada för annan verksamhet.

11.5 Villkoren för rymdverksamhet beaktar de internationella riktlinjerna

I det följande redovisar vi i vad mån de internationella riktlinjerna vi redogjort för i avsnitt 11.3.1 återspeglas i den föreslagna regleringen om villkor för tillstånd att bedriva rymdverksamhet.

11.5.1 Rymdverksamhetens miljöpåverkan på jorden och i rymden

LTS-riktlinjerna om att minimera den mänskliga påverkan av rymdverksamhet på jorden såväl som på rymdmiljön innebär bland annat att staterna bör säkerställa att de som bedriver rymdverksamhet har nödvändiga kunskaper och har vidtagit relevanta säkerhetsåtgärder. Vi menar att de föreslagna allmänna villkoren för tillstånd i avsnitt 7.3.6 möter nämnda riktlinjer. De omfattar nämligen att verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas och en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas, att verksamheten bedrivs på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och med beaktande av allmän och enskild säkerhet, samt att verksamheten ska vara förenlig med Sveriges internationella förpliktelser. Villkoren kompletteras av bestämmelsen om vad en tillståndsansökan ska innehålla i avsnitt 7.3.8.

Riktlinjen om att länderna bör tilldela en myndighet ett tydligt ansvar att planera, koordinera och värdera hur den samlade nationella rymdverksamheten kan stödja en långsiktigt hållbar rymdverksamhet anser vi hanterat av förslaget om att Rymdstyrelsen ges ansvar för tillståndsprocessen, se avsnitt 7.3.4. Rymdstyrelsen har goda kunskaper om svensk och internationell rymdverksamhet samt rymdrelaterad industri och forskning. Myndigheten har vidare ansvar för Sveriges medlemskap i ESA och är expertmyndighet till regeringen i bland annat EU-arbetet kring rymdfrågor. Således har man på myndigheten god överblick över Sveriges arbete med långsiktigt

hållbar rymdverksamhet och kan säkerställa ett långsiktigt perspektiv i tillståndprocessen i enlighet med LTS-riktlinjerna.

Miljöpåverkan på jorden

Som ovan redogjorts för föreslår vi att ett villkor för tillstånd är att verksamheten bedrivs på ett sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera skadlig miljöpåverkan, se avsnitt 7.3.6. En verksamhetsutövare ska i tillståndsansökan redovisa hur verksamheten förhåller sig till LTS-riktlinjerna. Miljöpåverkan på jorden, dvs. vilka utsläpp som sker i samband med utsändning, buller och eventuella nedfall i havet och på marken, ska särskilt redovisas. Rymdstyrelsen kommer sedan inom ramen för tillståndsgivningen att pröva om den planerade verksamheten uppfyller de miljökrav som är ett villkor för att tillstånd ska beviljas.

Miljöpåverkan i rymden

Verksamhetsutövaren ska även redovisa skadlig miljöpåverkan i rymden i tillståndsansökan, se avsnitt 7.3.8. Vad skadlig miljöpåverkan i rymden är kan variera över tid och beror på utvecklingen av rymdverksamheten och synen på miljöpåverkan. Beteenden som i dag betraktas som rutin eller standard kan inom några år bedömas som icke önskvärda eller rent av oacceptabla. Landning på andra himlakroppar än jorden kommer i de flesta fall att lämna kvar utrustning på himlakroppens yta. I dag är det rutin och att betrakta som standard, men det kan komma att betraktas som nedskräpning om några år.

En fråga som aktualiserats under utredningsarbetet är att landning på andra himlakroppar än jorden kan leda till att himlakroppens yta kontamineras med jordorganismer. Det kan ställa till stor skada om det sprids liv mellan himlakropparna. Vi föreslår därför i avsnitt 7.3.8 att det i tillståndsansökan ska finnas en redovisning av hur verksamhetsutövaren avser att förhindra oönskad biologisk kontaminering mellan himlakroppar.

Utvinning av råvaror och mineraler på andra himlakroppar än jorden, så kallad asteroidbrytning eller gruvdrift i rymden, är en aktivitet som är under både teknisk och affärsmässig utveckling i flera länder, men som också kan orsaka oönskad miljöpåverkan. Frågan är

också föremål för internationella diskussioner i anledning av rymdfördragets inledande bestämmelser om att rymden ska vara tillgänglig för alla och att man inte kan hävda suveränitet genom nyttjande eller besittningstagande. Utvecklingen av asteroidbrytning är i tidig fas, men ett aktuellt exempel är det amerikanska projektet Artemis i syfte att etablera en bas på månen i samverkan med andra länder. Som en grund för samverkan mellan länderna har Nasa tagit fram de så kallade Artemisavtalen (*Artemis Accords*²), som några länder har skrivit under, till exempel Luxemburg, Italien och Storbritannien. Avtalen inkluderar bland annat frågan om att utvinna material på månen. Motivet är att en permanent bas på månen måste kunna utnyttja de resurser som finns på plats. Artemisavtalen är inte tydliga när det gäller syftet med utvinningen, vilket kan vara kontroversiellt eftersom USA har lagstiftning som tillåter utvinning av mineraler på andra himlakroppar än jorden i vinstsyfte (jfr *Artemisavtalen och dess påverkan på internationella rymdsamarbeten*, FOI Memo 7323, den 4 november 2020). En arbetsgrupp inom COPOUS har nyligen tillsatts för att utreda frågan.³

Vi föreslår att verksamhet som innehåller aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden utgör en egen tillståndstyp, se avsnitt 7.3.3. Därmed får tillståndsgivaren möjlighet att pröva hur villkoret om långsiktig hållbarhet och skadlig miljöpåverkan uppfylls i varje specifikt projekt.

Framför allt privata entreprenörer sänder ut många små samverkande satelliter till låga banor i syfte att erbjuda ökad tillgång till internet. Sådana konstellationer med satelliter, ibland refererat till som megakonstellationer, kan påverka rymdmiljön genom att störa flera forskningsdiscipliner, till exempel de som använder teleskop och de som kräver skymningsobservationer. Det kommer att vara upp till Rymdstyrelsen att inom ramen för tillståndsgivningen pröva verksamhetens syfte utifrån föreslaget miljökrav.

Även verktyg eller metoder som används för olika verksamheter i rymden kan störa annan verksamhet eller i värsta fall skada andra satelliter. Ett exempel på en metod som kan påverka rymdmiljön

² <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/index.html>, läst 2021-08-31.

³ Proposal on the mandate, terms of reference, and workplan and methods of work for the working group established under the Legal Subcommittee agenda item entitled "General exchange of views on potential legal models for activities in the exploration, exploitation, and utilization of space resources", Committee on the Peaceful Uses of Outer Space Sixty-fourth session Vienna, 25 August–3 September 2021, A/AC.105/2021/CRP.11/Rev.1.

negativt är användning av laser för kommunikation i rymden, eller från rymden till jorden. Eventuell användning av laser i rymden och påverkan på rymdmiljön ska även det prövas av Rymdstyrelsen i tillståndsgivningen och bedömas mot miljökravet.

11.5.2 Farkoster med kärnkraft i rymden

För de fall det är motiverat att använda kärnkraft bör den nationella lagstiftningen, enligt LTS-riktlinjerna, reglera vilka säkerhetsarrangemang för användandet som ska gälla och när beredskap för att hantera eventuella olyckor är tillräcklig. Det är vår bedömning att detta är omhändertaget genom de allmänna villkoren, se avsnitt 7.3.6.

Rymdverksamheten är som tidigare konstaterats förenad med stora risker för betydande skador, vilket kan få konsekvenser för staten. Ett krav är därför att verksamheten bedrivs med beaktande av allmän och enskild säkerhet. Verksamhetsutövaren ska därutöver ha en plan för hur verksamheten ska bedrivs så att den motsvarar den tekniska kompetens som krävs för verksamheten. Bedömningen av vilken teknisk kunskap och erfarenhet som krävs ska stå i proportion till aktivitetens tekniska komplexitet, vilket innebär att det ställs högre krav på ett större satellitprojekt än ett studentprojekt med kubsatelliter. Av liknande skäl kommer ett projekt som använder kärnkraft att ställa andra krav än de som inte gör det. Slutligen ska verksamheten också bedrivs på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön.

11.5.3 Rymdskrot

Utvecklingen för att kunna ta hand om rymdskrot går framåt men det kommer förmodligen att vara intressant att agera proaktivt snarare än att betala för uppstädning också i framtiden.

En ny rymdlag bör å ena sidan ge uttryck för en strävan att vara ett föregångsland på miljöområdet och möta riktlinjerna så långt möjligt och å andra sidan främja forskning och näringslivsutveckling. För att inte skrämja bort entreprenörer och kapital behöver en svensk lag därför också vara i paritet med grannländerna och partnerskapsländerna. Ställda krav behöver också kunna uppdateras i takt med utvecklingen. Det är vår bedömning att de föreslagna tillstånds-

villkoren i avsnitt 7.3.6 om att verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas och en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas, samt att verksamheten bedrivs på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot, tillsammans med förslaget om den så kallade 25 årsregeln, se avsnitt 11.4.2, tar hand om frågan om rymdskrot på ett adekvat sätt. I sammanhanget kan också nämnas att vi föreslår att en tillståndsansökan ska innehålla en beskrivning av hur rymdföremål tekniskt ska designas för att de ska vara långsiktigt hållbara och inte ge upphov till rymdskrot, se avsnitt 7.3.8.

12 Säkerhetsföreskrifter för Esrange

12.1 Inledning

I våra kommittédirektiv anges att det är otydligt hur ett beslut av regeringen den 30 juni 1972 om säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Esrange förhåller sig till ordningslagen (1993:1617) när det gäller normgivningskompetensen för Länsstyrelsen i Norrbottens län att utfärda säkerhetsföreskrifter för Esrange. Det anges vidare i direktiven att det finns behov av att se över vad som ska gälla när det uppstår behov av att ändra omfattningen av säkerhetsskyddsområdet eller säkerhetsföreskrifterna för Esrange. Utredaren har därför fått i uppdrag att ta ställning till hur säkerhetsföreskrifterna för Esrange bör beslutas och lämna förslag på lämplig reglering.

Det är således sådana säkerhetsföreskrifter för Esrange i form av tillträdesförbud som Länsstyrelsen i Norrbottens län utfärdar som omfattas av utredningens uppdrag.

För tydlighets skull kan dock nämnas att säkerhetsföreskrifter är ett mångfacetterat begrepp som kan innefatta många olika sorters föreskrifter. Det kan vara föreskrifter om säkerhetskänslig verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet som regleras främst av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Det kan i detta sammanhang nämnas att Länsstyrelsen i Norrbottens län enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen bedriver tillsyn över säkerhetsskyddet för Esrange med anledning av att det är säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Eftersom Esrange utgör samhällsviktig verksamhet, har Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutat att Esrange är ett civilt skyddsobjekt, vilket innebär ett förstärkt skydd utifrån svensk lag för att skyddas

mot bland annat sabotage, terroristbrott, och spioneri. Ett beslut om skyddsobjekt innebär också att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet, se skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523).

Säkerhetsföreskrifter kan också avse föreskrifter för att förhindra att skada uppkommer på de som medverkar i verksamheten på en rymdbas och på tredje part. Ett exempel är bestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som innehåller tillståndskrav för den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor. Ett annat exempel skulle kunna vara olika miljötillstånd enligt miljöbalken.

Slutligen kan säkerhetsföreskrifter också avse verksamhetsanknutna föreskrifter om exempelvis vilken verksamhet som får bedrivas på rymdbasen, vilka tekniska krav som ska ställas, vilka risker som kan tillåtas och vilka krav som ska ställas på olika personalgrupper. Det kan i sammanhanget nämnas att varje planerad raketutsändning samt nya raketer och kombinationer av motorer och raketer anmäls av Rymdbolaget till Länsstyrelsen i Norrbottens län. De planerade utsändningarna beskrivs i en *Flight Safety Plan* som Rymdbolaget tillställer Länsstyrelsen för yttrande. Försvarets materielverk gör på uppdrag av Länsstyrelsen en summarisk granskning av Rymdbolagets dokumentation och meddelar Länsstyrelsen om den anses rimlig. Rymdbolaget har tagit fram interna säkerhetsföreskrifter, *Esrangle Safety Manual*, som alla aktörer på Esrangle måste följa. Det slutgiltiga beslutet om att varje enskild utsändning kan genomföras fattas av Rymdbolagets interna organ, *Esrangle Safety Board*, och grundas på Länsstyrelsens yttrande och egna analyser.

Som nämnts ovan är det som omfattas av vårt uppdrag de säkerhetsföreskrifter för Esrangle i form av tillträdesförbud som Länsstyrelsen i Norrbottens län utfärdar. Kapitlet rör inte sådan säkerhetskänslig verksamhet som regleras i säkerhetsskyddslagen, skyddslagen, föreskrifter om hantering av farliga material eller säkerhetsföreskrifter om krav på verksamheten. De sistnämnda föreskrifterna berörs emellertid i avsnitt 12.3 och 13.6.

12.2 Säkerhetsföreskrifter avseende tillträdesförbud

12.2.1 Gällande rätt

Länsstyrelsen i Norrbottens län har utfärdat säkerhetsföreskrifter avseende Swedish space Corporation Estringe (25 FS 2017:12, A 11) som reglerar förbud att beträda zoner inom Estringe då vissa varningssystem är i funktion. Stöd för utfärdandet av föreskrifterna är enligt Länsstyrelsen 3 kap. 11 § ordningslagen och regeringens beslut från den 30 juni 1972 om säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Estringe.

I 3 kap. 11 § ordningslagen anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en länsstyrelse, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, får meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom skade- eller riskområden, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbanor eller liknande områden. I 3 kap. 12 § samma lag anges att föreskrifter enligt bland annat 3 kap. 11 § inte får angå förhållanden som är reglerade i lagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Det anges också att föreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Av 4 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) följer att länsstyrelserna får meddela föreskrifter enligt 3 kap. 11 § ordningslagen.

12.2.2 Bakgrunden till säkerhetsföreskrifterna

Bakgrunden till säkerhetsföreskrifterna är att Sverige och den dåvarande organisationen för europeisk rymdforskning (ESRO) år 1964 ingick ett avtal (Kirunaavtalet) där Sverige upplät till ESRO nyttjanderätten till ett markområde i närheten av Kiruna avsett att användas vid försök av utsändning av höghöjdsraketer. Markområdet benämndes Estringe. Kirunaavtalet innehåller krav för att raketutsändningar ska kunna genomföras, till exempel när och hur nedslagsområdet kan användas, hur allmänheten ska informeras, att skyddsvärn ska finnas, hur varningssystem ska fungera och att lokala samrådsmöten ska hållas.

År 1972 upphörde Kirunaavtalet att gälla och Sverige övertog ansvaret för Esrange och driften skulle skötas av Svenska rymdaktiebolaget. Genom ett regeringsbeslut den 30 juni 1972, *Säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Esrange*, beslutades att bestämmelserna om ESRO i Kirunaavtalet – avseende bland annat säkerhetsområdet och säkerhetsföreskrifter – skulle avse Rymdbolaget och bestämmelserna om Sverige skulle avse Länsstyrelsen i Norrbottens län. I beslutet angavs att Länsstyrelsen har i uppgift att överväga behovet av ändring av dels bestämmelserna om säkerhetsrådets omfattning och indelning i så kallade zoner, dels säkerhetsföreskrifterna. Vidare angavs det att om Länsstyrelsen finner behov av ändring ska Länsstyrelsen, efter hörande av Rymdbolaget och berörda sakägare, till regeringen inge de förslag till ändringar som Länsstyrelsen finner nödvändiga.

12.2.3 Länsstyrelsen har rätt att besluta om föreskrifterna

Vår bedömning: Länsstyrelsen i Norrbottens län har rätt att, med stöd av ordningslagen samt förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen, meddela säkerhetsföreskrifter för Esrange.

Skälen för bedömningen: Rymdbolaget ansökte i april 2018 hos Länsstyrelsen i Norrbottens län om vissa ändringar av de säkerhetsföreskrifter som finns för verksamheten vid Esrange. Länsstyrelsen lämnade därefter den 7 september 2018 i ett yttrande till regeringen ett förslag avseende de förändringar av säkerhetsrådets omfattning och indelning i zoner som Länsstyrelsen fann nödvändiga av hänsyn till den allmänna säkerheten (dnr 213-4813-2018). Av yttrandet framgår att Länsstyrelsen tolkar regeringsbeslutet från den 30 juni 1972 på så sätt att det är regeringen som ska fatta beslut gällande ändring av säkerhetsföreskrifterna efter förslag från Länsstyrelsen.

Regeringen lämnade den 11 juni 2020 tillbaka ärendet till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Skälet var att Länsstyrelsen med stöd av ordningslagen samt förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617), som tillkommit efter år 1972, har rätt att meddela de aktuella säkerhetsföreskrifterna för Esrange (U2018/02803/F,

2020-06-11). Vi instämmer i den bedömning som följer av regeringens beslut, dvs. att Länsstyrelsen i Norrbottens län på den grunden har rätt att meddela säkerhetsföreskrifter för Esrange.

12.2.4 Det föreligger inte någon normkonflikt

Vår bedömning: Det föreligger inte någon normkonflikt mellan ordningslagen och regeringens beslut från den 30 juni 1972 om säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Esrange. Det finns inte skäl för att föreslå någon ändring beträffande Länsstyrelsens föreskriftsrätt avseende tillträdesförbud för Esrange.

Skälen för bedömningen: Som konstaterats i avsnitt 12.2.3 har Länsstyrelsen i Norrbottens län, med stöd av ordningslagen samt förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617), rätt att meddela säkerhetsföreskrifter för Esrange i form av tillträdesförbud. Regeringens beslut från 1972 motsäger inte detta förhållande. Vår bedömning är därför att det inte föreligger någon normkonflikt mellan ordningslagen och regeringens beslut från den 30 juni 1972 om säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Esrange.

Enligt nämnda reglering har länsstyrelserna bemyndigats att meddela föreskrifter om förbud för allmänheten att vistas inom områden där det på grund av särskilda förhållanden kan vara en fara för människors liv eller hälsa att vistas. Enligt vår mening är den nuvarande ordningen att Länsstyrelsen har föreskriftsrätt avseende tillträdesförbud för Esrange lämplig och det finns inte någon anledning att föreslå någon annan reglering.

12.3 Behov av verksamhetsanknutna säkerhetsföreskrifter

Rymdbolaget har framfört till utredningen att ett samlat regelverk för säkerheten vid utsändningar vid Esrange bör tas fram. De befintliga föreskrifterna behöver uppdateras och inkludera både ordningsföreskrifter och verksamhetsanknutna säkerhetsföreskrifter. I regelverket bör det bland annat framgå vilka riskvärden för allmänheten

som gäller, till exempel vilken sannolikhet för skada på allmänheten som ska ligga till grund för säkerheten och vilka tekniska krav som ska ställas på raketer, exempelvis avseende bränsle och styrsystem. Ett svenskt regelverk bör enligt Rymdbolaget ha en eller flera säkerhetsnivåer så att kraven, och granskningen av dessa, blir proportionerliga. Om de tekniska villkoren skulle vara desamma för olika slag av rymdverksamhet, skulle detta leda till oproportionerliga kostnader för att eliminera risker som inte är sannolika. Detta diskuteras ytterligare i avsnitt 13.6.

13 Kommersiell bemannad rymdfart

13.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi kommersiell bemannad rymdfart i syfte att identifiera vilken kompletterande reglering som kan behövas för att sådan verksamhet ska kunna bedrivas i Sverige. Inledningsvis beskriver vi olika typer av kommersiell bemannad rymdfart – så kallad rymdturism – som grund för vad som ska regleras. I avsnitt 13.2 beskrivs dagens verksamhet och i avsnitt 13.3 görs en kort sammanfattning av vad vi kan förvänta oss på kort sikt, dvs. vilken typ av rymdturism som är att vänta om några år. Svensk rymdturism sammanfattas i avsnitt 13.4. I avsnitt 13.5 redogör vi för vilken svensk reglering som finns i luftfartsregleringen och vad rymdlagen enligt våra förslag kommer att reglera. Därefter gör vi en utblick för att se hur andra länder har hanterat kommersiell bemannad rymdfart. Med detta som bakgrund redovisas behovet av kompletterande reglering för kommersiell bemannad rymdfart i avsnitt 13.6.

13.2 Kommersiell bemannad rymdfart i dag

Att resa ut i rymden som turist har fram till i dag varit tillgängligt endast för ett fåtal personer som har både råd att betala ett högt pris för resan och de fysiska förutsättningarna för såväl förberedelserna inför, som vistelsen på den Internationella rymdstationen (ISS). På grund av dessa skäl förekommer det därför inte rymdturism i någon större omfattning i dag.

Det amerikanska företaget Space Adventures arrangerar och genomför turistresor till ISS, dvs. resor för passagerare som har begränsade uppgifter på rymdstationen. Den förste rymdturisten enligt detta upplägg var en amerikan som våren 2001 spenderade drygt sju dagar på ISS efter att ha genomgått förberedande träning i Ryssland och

enligt uppgift betalat cirka 20 miljoner dollar för resan. Till dags dato har Space Adventures sänt ut sju betalande turister till ISS. Turisterna har rest tillsammans med astronauter och kosmonauter med den ryska Soyuz-raketen i perioden 2001–2009. Space Adventures har också planerat för en resa med två privata resenärer till ISS för ett filmprojekt, som ska genomföras i december 2021.

Nämnda resor till ISS har föregåtts av en träningsperiod i ryska Star City för att förbereda resenärerna. Resenärerna bör klara av både teoretiska och fysiska krav för att resa tillsammans med astronauter och kosmonauter till ISS. Att resa till en forskningsstation är något helt annat än de rymdturistresor som förväntas att följa på de flygningar som Virgin Galactic respektive Blue Origin genomfört sommaren 2021. Kapaciteten blir också begränsad för utsändningar som använder den ryska Soyuz-raketen som endast tar tre personer åt gången. Därtill är såväl utrymmet som tillgången till luft och vatten begränsat på ISS. Space Adventures har sänt ut en person åt gången i perioden 2001–2009 och resan i december 2021 är första gången det planeras för två rymdturister med samma Soyuz-raket.

Det ovan nämnda rymdturistföretaget Space Adventures har hittills använt Soyuz-raketen från kosmodromen i Baikonur för att sända turister till ISS. Baikonur ligger i Kazakstan och Ryssland har ett leasingavtal om att använda rymdbasen fram till 2050. För att öka kapaciteten när det gäller antalet personer som kan uppleva en vistelse i rymden har Space Adventures tecknat avtal med Space-X om att använda en kapsel, Crew Dragon, som Space-X i dag använder för att transportera astronauter till ISS åt Nasa. Det ger möjlighet att erbjuda upp till fyra personer åt gången att resa i låg omloppsbana runt jorden.

Space-X har utvecklat kapseln Crew Dragon på uppdrag av Nasa i syfte att transportera astronauter till och från ISS. Nasa har finansierat utvecklingen av kapseln, men Space-X har rätt att sälja utsändningar på egen hand. Den första som köpte en resa av Space-X var en amerikansk miljonär. Denne har satt ihop en tredagarsresa i omloppsbana på egen hand som genomfördes tillsammans med tre utvalda privatpersoner i september 2021.

Det amerikanska företaget Blue Origin är å ena sidan en konkurrent till Space-X om amerikanska institutionella utsändningar och å andra sidan en konkurrent på marknaden för rymdturism. Blue Origin säljer biljetter till bemannade rymdturer i kapseln Crew

Capsule som lyfts vertikalt med företagets egen raket benämnd New Shepard. Raketten lyfter den trycksatta kapseln med plats för sex personer till strax över 100 kilometers höjd och cirka fyra minuters tyngdlöshet. Det är en suborbital flygning, eller kastbanefärd, vilket innebär att kapseln inte kan manövreras utan landar med hjälp av fallskärmar i öknen, cirka elva minuter efter start. Den första turen genomfördes i juli 2021 med fyra personer ombord.

Virgin Galactic är ett annat amerikanskt företag som satsar på rymdturism men med horisontell utsändning. Virgin Galactic är verksam från en egen flygplats i Mojaveöknen i New Mexico, Spaceport America. Företaget har varit verksam i närmare tjugo år och är ett exempel på god uthållighet i utvecklingsarbetet som efter motgångar och förseningar och framskjutna premiärflygningar kunde genomföra ytterligare en testflygning i maj 2021 från Spaceport America. Den första resan gjorde piloterna utan passagerare, medan den andra testflygningen ägde rum i juli 2021 med full bemanning, dvs. fyra passagerare och två piloter. Virgin Galactic räknar med att ha uppfyllt alla villkoren för kommersiell rymdturism under sista kvartalet 2021 för att därefter kunna flyga regelbundet från amerikanskt territorium. Virgin Galactic har också tecknat avtal med italienska företag för utsändningar från en flygplats i södra Italien (Taranto-Grottaglie Airport). Rymdturism är en viktig drivkraft för de inblandade företagen, men faktorer som forskning och samarbete med italienska försvaret har också nämnts i media.

De nämnda företagen är exempel på pågående verksamhet och det finns fler privata aktörer och entreprenörer som utvecklar både farkoster och företag för rymdturism. Satsningarna på rymdturism motiveras huvudsakligen av förhoppningar om ekonomisk tillväxt genom investeringar som attraherar turister att spendera på kringaktiviteter vilket även leder till fler arbetstillfällen.

13.3 Kommersiell bemannad rymdfart i framtiden

I dag finns det flera företag som planerar att sända ut människor i rymden utan annat syfte än att erbjuda upplevelsen av att vara i rymden. Rymdturismen har utvecklats successivt i mer än tio år med stora förväntningar om att bli en växande industri. Under 2021 har

det genomförts testflygningar och demonstrationer som visar att det inte finns tekniska hinder för kommersiell rymdturism, se avsnitt 13.2.

Det planeras för utsändning av rymdturister med två olika tekniker, vertikal respektive horisontell utsändning. Vertikal utsändning är den dominerande tekniken allt sedan Sputnik sändes upp 1957 och har sedan dess använts i samtliga bemannade rymdprogram. Vertikal utsändning sker från särskilda rymdbaser, godkända för ändamålet. Ett exempel på en sådan bas är den kända Cape Canaveral Space Force Station i Florida (Cape Kennedy i perioden 1963–1973) som varit en av de huvudsakliga baserna för Nasa sedan starten 1958. Privata entreprenörer, som till exempel Space-X och Blue Origin, etablerar egna rymdbaser för vertikal utsändning men hyr också in sig på Nasa:s baser. Horisontell utsändning har inte genomförts regelbundet men bedöms vara en lovande metod för kommersiell bemannad rymdfart framöver. En fördel med horisontell utsändning är att den tekniskt sett kan ske från alla de flygplatser som har en tillräckligt lång start- och landningsbana samt markservice som är anpassad till de aktuella farkosterna.

På kort till medellång sikt kommer rymdturismen att handla om suborbitala flygningar oavsett om det sker genom vertikal eller horisontell utsändning. Suborbitala flygningar innebär att raketerna rör sig i en kastbana som leder till några minuters tyngdlöshet medan den når sin topphöjd och innan den faller neråt för att landa på jorden. De kapslar som i dag sänds ut vertikalt är avsedda att falla till jorden och landa med fallskärm på öppna platser, till exempel i en öken. Horisontell utsändning för bemannade resor sker huvudsakligen med så kallat rymdflygplan, dvs. en flygplansliknande farkost som drivs som en raket. Ett rymdflygplan är konstruerat så att efter tyngdlösheten faller det en kort stund varefter det glidflyger och landar på en landningsbana, oftast samma som det startade från.

Med nämnda suborbitala flygningar når man 80 till 120 kilometers höjd beroende på teknik och valt koncept. Virgin Galactic planerar att flyga till 80 till 90 kilometers höjd enligt nuvarande koncept med horisontell utsändning. Konkurrenten Blue Origin planerar att flyga till drygt 100 kilometers höjd med vertikal utsändning.

13.4 Kommersiell bemannad rymdfart i Sverige

Det finns inte någon rymdturism i Sverige i dag men några få företag har gjort ansatser. Spaceport Sweden är ett exempel på ett sådant företag och de har arbetat i omkring femton år för att få till stånd rymdturism från Sverige. De har diskuterat ett samarbete med nämnda Virgin Galactic med flygplatserna i Kiruna och Luleå som alternativ för start och landning. Andra flygplatser för start och/eller landning har förekommit i diskussionerna.

I samband med vårt samråd med svensk rymdindustri framförde Spaceport Sweden att deras planer om kommersiell bemannad rymdfart från Sverige, i samarbete med utländska investerare, inte är genomförbara i nuläget eftersom det svenska regelverket är otydligt och inte utgör en tillräckligt stabil grund för eventuella investerares riskbedömningar. Spaceport Sweden har med anledning av detta lämnat ett förslag till ett tydligare regelverk i samband med en förstudie som presenterades för Regeringskansliet 2014 (*Riktlinjer för bemannad rymdfart i Sverige, Slutrapport av en förstudie*, 28 november 2014). Förslaget från Spaceport Sweden baserades på det dåvarande amerikanska regelverket som ett komplement till den svenska rymdlagen. FAA (Federal Aviation Administration) har emellertid reviderat nämnda regelverk för att anpassa det till kommersiell rymdfart. Principerna i förslaget från Spaceport Sweden är dock i linje med det nya amerikanska regelverket som beskrivs i avsnitt 13.5.

13.5 Regleringen på området

13.5.1 Den svenska regleringen

Rymdlagen

De internationella traktaten reglerar inte särskilt kommersiell bemannad rymdfart. Den nuvarande rymdlagen täcker därför inte explicit alla de behov som kommersiell bemannad rymdfart kan behöva för att vara i paritet med andra länders regelverk om vilket ansvar som gäller för en investering i svensk bemannad rymdverksamhet.

Enligt 1 § i rymdlagen gäller den för verksamhet i yttre rymden och begreppet rymdverksamhet anges inom parentes vilket ska förstås som att begreppen är synonyma (prop. 1981/82:226, s. 14). Som

rymdverksamhet räknas i lagens mening sådan verksamhet som försigår helt ute i rymden, dvs. föremål som ska placeras i omloppsbanan, på rymdstationen eller på månen. Syftet med rymdlagen är att Sverige ska uppfylla internationella åtaganden enligt traktaten oavsett om rymdverksamheten är statlig, privat eller kommersiell. Begreppet rymdverksamhet gör inte heller någon skillnad på om det gäller bemannad eller obemannad rymdverksamhet så länge den sker i yttre rymden.

Till begreppet rymdverksamhet räknas också utsändning av rymdföremål. I förarbetena till den nuvarande rymdlagen konstateras att det inte finns någon internationell överenskommelse när det gäller gränsen mellan luftrummet och yttre rymden trots många års diskussioner i FN (prop. 1981/82:226, s. 10). Men eftersom rymdföremål är föremål som ska placeras i omloppsbanan, på rymdstation eller på annan himlakropp skulle till exempel utsändning av rymdturism till omloppsbanan omfattas av den gällande rymdlagen.

Rymdturism som planeras att genomföras med vertikal utsändning av suborbitala bemannade kapslar kan i praktiken jämföras med sondraketer. Sondraketer är emellertid inte rymdverksamhet enligt den gällande rymdlagen, vilket innebär att lagen inte omfattar vertikal utsändning av suborbitala bemannade kapslar.

Den rymdturism som det planeras för i Sverige avser horisontell utsändning med flygplan som bär upp någon form av raket eller rymdfarkost och som startar från och avslutar med landning på en flygplats. Rymdturism med horisontell utsändning innebär betydande verksamhet på flygplats som inte omfattas av den gällande rymdlagen. Den typen av verksamhet torde dock falla under regleringen av luftfarten, se nedan.

Luftfartsregleringen

Luftfarten regleras som tidigare konstaterats i avsnitt 6.3.2 till stora delar av EU-förordningar. Den nationella regleringen på området finns i en rad specialförfattningar, varav den mest centrala är luftfartslagen (2010:500) och dess anslutande förordning; luftfartsförordningen (2010:770). Utformningen av den svenska luftfartslagstiftningen och tillämpningen av den är beroende av beslut som fattas inom olika internationella organ och myndigheter som ICAO, EU och Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, EASA.

Luftrummet är reglerat och delas in i kontrollerat respektive okontrollerat luftrum. Luftrummet över Sverige – den svenska flyginformationsregionen – är reglerat mellan cirka 3–20 kilometer. Över vissa områden, till exempel flygplatser, kan det vara kontrollerat på lägre höjder. Flygtrafikledningen ansvarar för det kontrollerade luftrummet. Flygningar i det okontrollerade luftrummet, dvs. på höjder över 20 kilometer bör anmälas till flygtrafikledningen, men det görs ingen kontroll av eventuella aktiviteter i det luftrummet. Det finns ingen övre gräns för det reglerade, icke kontrollerade, luftrummet. Det innebär att luftfarkost som lyfter från en flygplats med bärraket eller sondraket ombord och som ska sändas ut i rymden från höjder över 20 kilometer faller under luftfartsregleringen för själva flygningen, men inte i de delar som rör utsändningen till omloppsbana, rymdstation eller månen.

För sondraketverksamheten från Esrange har Transportstyrelsen definierat ett restriktionsområde i enlighet med luftfartsförordningen (4 och 5 §§). När det ska sändas ut en sondraket från Esrange så anmäler Rymdbolaget det till Luftfartsverket som aktiverar restriktionsområdet. Det betyder att trafikledningen i praktiken avlyser civil flygtrafik i restriktionsområdet. I den situationen krävs ingen annan klarering vid utsändning eller återinträde.

Transportstyrelsen har gett ut föreskrifter och allmänna råd om obemannade raketer och uppsläpp av föremål för rörelse i luften (TSFS 2013:77). I dess 1 § anges att föreskrifterna ska tillämpas bland annat vid uppskjutning av obemannade raketer. Med raket avses enligt 3 § ett föremål för uppåtgående rörelse i luften som drivs av utströmmande gaser från en motor med drivladdning utan tillförsel av substanser utifrån. I vårt samråd med Transportstyrelsen framkom dock att föreskrifterna avser hobbyraketer, svävande lyktor och leksaksballonger, och inte sådan verksamhet som utförs på Esrange.

Esrange sänder också ut ballonger med gondoler som lyfter instrument från några kilo upp till ett par ton för forskning i polartrakten. Ballongerna är obemannade och färdas företrädesvis med vindarna västerut och landas i de flesta fall i Kanada, medan mindre ballonger vanligen landas i Norden. Landningen sker genom att ballongen skiljs från nyttolasten varefter både nyttolast och ballong faller ner till jorden. Bemannade ballongfärder regleras av EU-förordningar (se till exempel EU 2018/395), men de obemannade ballonger som sänds upp från Esrange omfattas inte av det europeiska regel-

verket. Rymdbolaget ansöker om årliga tillstånd hos Transportstyrelsen som beviljar tillstånd med eventuella krav på hur verksamheten ska bedrivas. Varje ballonguppsändning kräver alltså inte ett enskilt tillstånd. Rymdbolaget har dessutom tillstånd att flyga över de aktuella ländernas kontrollerade och nationellt reglerade luftrum.

Reglering av flygplatser, luftfartyg och luftfart

Enligt 6 kap. 2 § luftfartslagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka flygplatser som får användas vid olika slag av luftfart. Såväl inrättandet av ny flygplats som ombyggnad av befintlig flygplats kräver tillstånd enligt 6 kap. 5 § luftfartslagen. Likaså finns det föreskrifter om säkerhetsledning av godkända flygplatser, vilka säkerhetsmål som ska finnas och hur riskhanteringen ska gå till (Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsledning av godkänd flygplats TSFS 2019:20). Transportstyrelsens föreskrifter gäller för flygplatser som inte regleras av EU-förordningar eller i vissa fall i tillägg till EU-förordningar.

Enligt 6 kap. 12 § luftfartslagen får regeringen meddela föreskrifter om det krävs tillstånd för att inrätta och driva även andra anläggningar för luftfarten än flygplatser. Horisontell utsändning från och med efterföljande landning på en annan plats än en flygplats kan således regleras av särskilda föreskrifter, under förutsättning att verksamheten gäller luftfart. En vertikal utsändning som sker från luftfarkost skulle alltså formellt omfattas av föreskriftsrätten, medan den troligen inte omfattar bärraketer och sondraketer som sänds ut från exempelvis Esrange, även om dessa passerar genom luftrummet. Gränssnittet och växelverkan mellan luftfart och rymdfart är inte explicit reglerat i dag.

Tillstånd att inrätta en flygplats baseras huvudsakligen på läge och omfattning av verksamheten. Om förutsättningarna för att godkänna verksamheten på en flygplats är uppfyllda utfärdar Transportstyrelsen ett tidsbegränsat certifikat. Förutsättningarna för att erhålla ett certifikat omfattar bland annat att det finns erforderlig kompetens och att dokumentationen av instruktioner, säkerhetsregler samt system för säkerhetsledning uppfyller givna krav. En flygplats, dess system och delsystem ska utformas så att kombinationen av sannolikheten för feltillstånd som kan inträffa och allvarlighetsgraden i de konse-

kvenser som feltillståndet kan leda till, resulterar i en acceptabel risknivå för de luftfartyg som använder flygplatsen (5 § TSFS 2019:20). Vad som är acceptabel risknivå anges i bilaga 1 till föreskrifterna och för de fall en angiven risknivå inte uppnås ska sökanden visa att denne har minskat riskerna eller konsekvenserna enligt ALARP-principen (As Low As Reasonably Practicable, 9 § TSFS 2019:20).

Enligt 1 kap. 6 § luftfartslagen ska ett luftfartyg som används vid luftfart inom svenskt område vara registrerat i Sverige eller i annat land inom ICAO. Om särskilda skäl föreligger kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om på vilka villkor luftfart får äga rum. När det gäller luftfartyg utan förare eller med annan framdrivning än motor eller av annan särskild beskaffenhet kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs. Luftfarkost med bärraket eller sondrakat torde utgöra ett luftfartyg med annan särskild beskaffenhet som har särskilda föreskrifter.

Transportstyrelsen prövar frågor om luftvärdighet och miljövärdighet hos luftfartyg som används inom svenskt område (3 kap. luftfartsförordningen). Vidare ges Transportstyrelsen möjlighet, i luftfartsförordningen, att meddela föreskrifter om krav och utbildning på de som arbetar med luftfart och för tillstånd att bedriva luftfart (kap. 4, 5 och 7). På så sätt upprätthålls en hög säkerhet i luftfart över svenskt område.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att framförandet av luftfarkoster i luftrummet kontrolleras av EU-förordningar, regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I dagsläget har regeringen bemyndigat Transportstyrelsen att meddela föreskrifter när det gäller luftrummet och de farkoster som får framföras där. Eftersom både vertikal och horisontell utsändning innebär att farkoster framförs i luftrummet torde Transportstyrelsen spela en central roll när det gäller utsändning av rymdföremål, både obemannade och bemannade rymdföremål.

13.5.2 Utblick

Detta avsnitt om hur kommersiell bemannad rymdfart hanteras i andra länder inleds med det amerikanska regelverket, framtaget av FAA som kan sägas vara en de facto standard eftersom flera euro-

peiska länder förhåller sig till det. Några länder har inspirerats tydligt av FAA i det egna landets regelverk för kommersiell bemannad rymdfart. I denna utblick får Italien exemplifiera bemannad rymdfart reglerad med inspiration av FAA.

Intresset för de amerikanska föreskrifterna är så stort att FAA, efter att de färdigställt en större omarbetning av regelverket 2020, har hållit både nationella och internationella workshops för att presentera det nya regelverket.

Finland och Danmark har inte hanterat kommersiell bemannad rymdfart i sin nationella lagstiftning och utelämnas därför i denna utblick. Det norska förslaget påtalar att lagförslaget avser att gälla för kommersiell rymdturism men diskuterar inte i övrigt några detaljer (*Rett i bane*, s. 134).

En grundbult i det amerikanska regelverket är att det varken omfattar piloter och annan flygande personal eller passagerarna, dvs. rymdturisterna. Den gränsdragningen upprätthålls också i de länder som låtit sig inspireras av FAA:s regelverk. Passagerarna måste kvittera att de fått all relevant information om risker och av sagt sig alla anspråk på ersättning vid eventuell olycka.

USA

Syftet med förändringen av FAA, som färdigställdes 2020, var att slå samman de fyra tidigare FAA-regelverken till ett och att man gick från normativa till prestationsbaserade villkor. Ambitionen var att bättre kunna möta utvecklingen med kommersiell rymdverksamhet och den potentiella tillväxt som bland annat rymdturism bedöms ha. Det uppdaterade regelverket anses vara ett bättre stöd för innovation, erbjuda större flexibilitet och omsluta fler typer av farkoster och verksamheter. Det bedöms vara en bra grund för att möta ökningen i både omfattning, förväntad utsändningsfrekvens och komplexitet för kommersiell rymdfart.

Det nya regelverket från 2020, Part 450 eller SLR2 (Streamlined Launch and Reentry Regulation), hanterar hela tillståndprocessen, inte enbart säkerhetsföreskrifterna. Tillståndprocessen omfattar i praktiken samma innehåll som i avsnitt 7.3 föreslås gälla i en ny rymdlag och kommenteras därför inte vidare här. Säkerhetskraven återfinns i en egen underavdelning av föreskrifterna (Subpart C av

Part 450) och består huvudsakligen av två delar, dels säkerhetskriterier som ska vara uppfyllda, dels krav på ett dokumenterat säkerhetsprogram (System Safety Program) som ger underlag för hur man kommit fram till att säkerhetskriterierna är uppfyllda. Detta upplägg liknar den struktur vi ser för flygtrafik i Europa och Sverige.

För varje utsändning respektive återföring av ett rymdföremål ska en verksamhetsutövare visa att aktiviteten inte utsätter allmänheten för större risker än vad som anges som kriterier i föreskrifterna (§ 450.101). Verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder som skyddar allmänheten mot händelser med allvarliga konsekvenser och dokumentera hur man skyddar människor och tillgångar i rymden.

Risken för att människor ska omkomma som följd av rymdverksamheten är ett grundläggande kriterium och relateras enligt uppgift till risken att man ska förolyckas av andra skäl. Risken uttrycks som sannolikheten att en person ska skadas av en olyckshändelse. Värdet på risken är olika beroende på vilken roll man har och var man befinner sig. Olyckshändelser avser händelser som orsakas av utsläpp av giftigt material, explosioner och delar som frigjorts och som orsakar skada.

Risken att en person, vem som helst i allmänheten, ska förolyckas kallas kollektiv risk. Om man i stället talar om en specifik person ska förolyckas benämns det individuell risk. Personer som inte är en del av den tillståndskrävande aktiviteten men ändå befinner sig inom riskområdet ingår i angränsande allmänhet (Neighboring Operational Personnel, NOP). För dessa gäller andra gränsvärden. Det finns således ett antal gränsvärden i det amerikanska regelverket.

Verksamhetsutövaren ska också definiera riskområden för egendom. När det gäller flygplan ska denne säkerställa att det inte finns något område där risken för skada på flygande farkost, med anledning av rymdverksamheten, är oacceptabel. På motsvarande sätt ska risken att en samhällskritisk tillgång på jorden eller till havs skadas beräknas. Vad som är en kritisk tillgång definieras av tillståndsgivaren i samråd med relevanta federala myndigheter.

Verksamhetsutövaren ska, för varje moment av aktiviteten som tillståndet gäller, skydda allmänheten mot händelser som ger allvarliga konsekvenser även om sannolikheten för händelsen är låg.

En verksamhetsutövare måste ha ett dokumenterat säkerhetsprogram (System Safety Program, § 450.103) som gäller för alla faser i ett tillstånd. För att möta säkerhetskriterierna ovan måste man

identifiera alla faror som kan orsaka skador och etablera en strategi för att minimera riskerna. Säkerhetsprogrammet är underlaget för att visa att säkerhetskriterierna ovan är uppfyllda.

Det är en ganska omfattande del av säkerhetsföreskrifterna i USA men i praktiken avgör de vilka raketer man får använda, i vilka riktningar man får göra utsändningarna (trajectories), när man ska ha termineringssystem ombord som spränger raketerna, när man får utlösa termineringen, under vilka väderförhållande man får göra utsändningar med flera detaljer som är aktuella för en rymdbas.

Storbritannien

Storbritannien använder en ansats som liknar den amerikanska med licenser för bland annat verksamhetsutövaren för utsändningen respektive för rymdbasen. Utgångspunkten är densamma som för licens för att bedriva verksamhet i rymden och skillnaden ligger i licensens giltighet, åtminstone på sikt. Det är utsändningsansvarig ("Launch Operator") som har det fulla ansvaret. Initialt kommer en licens för en raket att prövas varje gång tills rutinerna sitter. Samtidigt är varje licens skräddarsydd vilket innebär att den kan komma att gälla för framtida situationer som är identiska.

Den brittiska rymdlagen genomgick en grundlig uppdatering 2018 och man har sedan dess utarbetat flera praktiska detaljer. De viktigaste detaljerna i det här sammanhanget är att man utsett den civila luftfartsmyndigheten (CAA, Civil Aviation Agency) till "Regulator", dvs. den myndighet som har föreskriftsrätt och som ska godkänna utsändningsplatser och raketer. På detta sätt skapar man en myndighet med ansvar för all verksamhet i luftrummet och rymden, vad man kallar "one stop shop".

Storbritannien använder inte risknivåer på samma sätt som i USA utan man genomför en analys för varje ny situation. Målet är att verksamhetsutövaren i fråga ska visa att risken är så låg som är praktiskt möjligt (ALARP, As Low As Reasonable Possible). Ett av skälen till att välja CAA som "Regulator" är att de har erforderlig kompetens för att kunna vara flexibel i den här typen av diskussioner med verksamhetsutövaren. Systemet används också inom andra industrier, till exempel kärnkraftsindustrin, och är därför accepterad av rymdindustrin.

CAA har också ansvar för Storbritanniens arbete med ”Space Traffic Management” som nu diskuteras inom EU och andra internationella fora. I grunden bedöms CAA ha erforderlig kompetens men cirka 30 personer kommer enligt uppgift att flyttas över från den brittiska rymdmyndigheten (UKSA) till CAA i samband med att CAA får huvudansvaret enligt rymdlagen.

Italien

Italienska luftfartsmyndigheten har tagit fram ett regelverk för hur luftfart och rymdfart ska kunna samverka på samma flygplats. Utgångspunkten är att italienska företag tillsammans med den italienska försvarsmakten har etablerat ett samarbete med Virgin Galactic och avser också flyga rymdturister.

I princip följer Italien det amerikanska upplägget och de använder risknivåer ungefär på samma sätt, angivna för kollektivet respektive för individer.

13.6 Behov av kompletterande reglering för kommersiell bemannad rymdfart

Reformbehovet som det definieras i utredningens direktiv tar utgångspunkt i att det pågår en utveckling driven av privata aktörer mot att så småningom erbjuda s.k. rymdturism och att det därför finns ett behov av att identifiera inom vilka områden kompletterande reglering kan behövas om sådan verksamhet ska kunna bedrivas.

En utgångspunkt för utredningens överväganden i den delen är rimligen att vårt förslag till en ny rymdlag genomförs. En första fråga är då i vad mån den lagen reglerar kommersiell bemannad rymdfart. Till skillnad från den nu gällande lagstiftning finns i den nya rymdlagen inte något undantag för sondraketverksamhet. Sådan vertikal utsändning av bemannade rymdkapslar som skulle kunna jämföras med sondraketutsändningar omfattas alltså i och för sig av den nya lagen. Rymdlagen gör inte heller skillnad på valet av utsändningsplats eller utsändningssätt. Även en utsändning av en kapsel från ett flygplan omfattas alltså i och för sig av den svenska rymdlagstiftningen, under förutsättning att det är en verksamhet eller ett luftfartyg som Sverige ansvarar för. Rymdverksamhet – oavsett om den

är bemannad eller inte – är tillståndspliktig och ska omfattas av villkor. Lagstiftningen är uppbyggd på ett sådant sätt att villkoren kan anpassas till verksamheten, såväl genom föreskrifter som i enskilda tillståndsbeslut.

För att begreppet rymdverksamhet ska vara tillräckligt tydligt avgränsat har rymdlagen definierat utsändning av rymdföremål som ett föremål bestående av nyttolast och sondraket eller bärraket inklusive delar av dessa, som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå. En effekt av den gränsdragningen är att sådan verksamhet som inte når upp till 100 kilometer inte omfattas av rymdlagens tillämpningsområde. Den gränsdragningseffekten, som diskuteras vidare i avsnitt 6.5, är generell och gäller såväl för kommersiell bemannad rymdfart som för obemannade utsändningar. En del av den horisontella utsändning som har genomförts eller som diskuteras torde dock ske på höjder som understiger gränsen. Horisontell utsändning är samtidigt till stora delar en verksamhet som bedrivs med luftfartyg från flygplats och som faller under luftfartsreglementet, dvs. luftfartslagen, luftfartsförordningen och underliggande föreskrifter från Transportstyrelsen, och gränsdragningen i rymdlagen bidrar till en ökad tydlighet.

Länder som avser att satsa på rymdturism, som till exempel USA, Storbritannien och Italien, har i nationella regelverk definierat krav som ska vara uppfyllda för både utsändningsplatsen och farkosterna, i linje med vad som gäller för luftfarten. Rymd- och luftfartsmyndigheterna i de nämnda länderna samverkar för att samordna regelverken så långt möjligt. Storbritannien har till exempel en gemensam process för alla ansökningar oavsett höjd, syfte eller andra karakteristika. Alla ansökningar om tillstånd sänds till den civila luftfartsmyndigheten som sedan utfärdar den typ av tillstånd som behövs om kraven är uppfyllda.

Som framgår av utblicken rör det sig således i dessa fall dels om ett regelverk som är mer homogent reglerat vad avser luftfart och rymdverksamhet, dels om ett mer finmaskigt regelverk vad avser krav på de anläggningar som används för utsändningen.

Sverige har i dag entreprenörer inom segmentet kommersiell bemannad rymdfart som efterfrågar tydligare reglering av den verksamhet de avser att bedriva. De behov av kompletteringar som kan identifieras, baserat på den utblick som ges ovan och de principer som finns i det underlag Spaceport Sweden sänt till Regeringskansliet,

handlar huvudsakligen om regler för en svensk raketbas eller flygplats som ska användas för kommersiell bemannad rymdverksamhet, krav på de farkoster som ska användas för bemannad rymdfart samt kompetens- och säkerhetskrav på personal som arbetar i verksamheten.

Faktorer som är specifika för en utsändningsplats och vilka farkoster som kan användas där är huvudsakligen av teknisk och handhavanderelaterad natur. Det är vår bedömning att horisontell utsändning, som oftast sker från flygplatser som kan användas också för andra ändamål, bör kunna hanteras och bedömas på motsvarande sätt som för flygplatser och flygplan. Där finns ett väl utvecklat regelverk med definierade säkerhetskrav anpassade för bemannade flygningar med krav för såväl farkoster som anläggningar och personal.

Skulle man vilja etablera en verksamhet som endast hanterar rymdturism med horisontell utsändning skulle en sådan verksamhet falla inom Luftfartsverkets föreskriftsrätt i 6 kap. 12 § luftfartslagen och alltså kunna omfattas av den regleringen.

För vertikal utsändning finns i Sverige endast Esrange i dag. Det finns inga uttalade planer på kommersiell bemannad rymdfart från Esrange och någon nyetablering av vertikal utsändningsplats är inte känd.

Samtidigt kan man konstatera att regleringen vad avser verksamhetsanknutna säkerhetsföreskrifter för Esrange ser annorlunda ut jämfört med luftfartsregleringen. Det finns vissa krav i lagstiftningen vad avser etableringen av utsändningsplats samt verksamheten på marken med handhavande av farligt material. Dessa krav återfinns dock inte i rymdlagstiftningen – rymdlagen gäller uttryckligen inte för verksamhet på marken – utan i annan lagstiftning, exempelvis miljölagstiftning. De säkerhetsföreskrifter som finns för verksamheten är i allt väsentligt sådana föreskrifter som Esrange internt tagit fram, se avsnitt 12.3. Av naturliga skäl är de föreskrifterna inte anpassade till utsändningar av bemannade rymdföremål.

Innehållsmässigt skulle det således krävas att säkerhetsföreskrifter utarbetas för bemannade vertikala utsändningar. Om rymdturism skulle initieras från Esrange borde motsvarande säkerhetskrav gälla som för horisontell utsändning. På ett mer principiellt plan kan man emellertid fråga sig om det är ändamålsenligt att hantera samma säkerhetsproblematik på olika sätt när det gäller luftfart och bemannad

rymdverksamhet. Säkerhetskraven bör rimligen inte vara beroende av val av teknisk lösning.

Utredningen har under sina samråd fått synpunkten att verksamheten vid Esrange redan utifrån nuvarande aktiviteter borde regleras i författning snarare än som i dag genom interna säkerhetsföreskrifter. Det har framförts att den nuvarande ordningen skulle kunna ha en negativ inverkan på viljan att välja Esrange som operatör, eftersom regelverket vid en jämförelse med andra länder inte är strukturerat på samma nivå.

Även om en av utgångspunkterna för utredningens arbete har varit att rymdlagen inte omfattar verksamhet på marken, se avsnitt 5.2, kan det finnas skäl att i framtiden överväga om en reglering motsvarande vad som gäller för flyg och flygplatser borde införas för utsändningen av rymdföremål. Med utgångspunkten att kommersiell bemannad rymdfart bör regleras enhetligt oavsett om det rör sig om vertikal eller horisontell utsändning talar övervägande skäl för att ett sådant regelverk i så fall borde utarbetas inom ramen för luftfartsregleringen.

14 Överklagande

14.1 Inledning

I detta kapitel behandlas överklagandefrågor i ärenden om tillstånd och tillsyn. Den nuvarande rymdlagen innehåller inte några bestämmelser om rätt att överklaga beslut om tillstånd för rymdverksamhet eller återkallelse av tillstånd. Detsamma gäller för de andra nordiska ländernas rymdlagar med undantag för den finska rymdlagen där det föreskrivs att ändring i beslut som arbets- och näringsministeriet har fattat med stöd av lagen söks hos förvaltningsdomstolen genom besvär (20 §). Inte heller modellagen innehåller några förslag om överklagandebestämmelser.

Artikel 6 i Europakonventionen¹ ställer krav på att enskilda ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. De beslut som kan fattas i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd, till exempel beslut riktade mot en enskild verksamhetsutövare om att inte medge en verksamhetsöverlåtelse eller att förena ett tillstånd med villkor, kan påverka sådana civila rättigheter och skyldigheter som avses i Europakonventionen. Detsamma gäller beslut mot en enskild verksamhetsutövare i ärenden om tillsyn, till exempel ett föreläggande om att vidta vissa åtgärder eller en återkallelse av ett tillståndsbeslut. Det bör därför finnas möjlighet för en enskild att överklaga sådana tillstånds- eller tillsynsbeslut som angår honom eller henne, om det har gått honom eller henne emot, jfr 42 § förvaltningslagen.

I avsnitt 14.2 övervägs frågor kopplade till överklagande av beslut i tillståndsärenden och vem som ska kunna överklaga dessa beslut. I avsnitt 14.3 behandlas överklagande av beslut i tillsynsärenden och

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den 4 november 1950.

i avsnitt 14.4 frågan om till vilken instans de olika besluten ska överklagas. Avsnitt 14.5 handlar om hur de beslut som överklagas till förvaltningsdomstol och rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen bör hanteras. Slutligen behandlas tillstånds- och tillsynsmyndighetens partsställning i förvaltningsprocessen i avsnitt 14.6.

14.2 Beslut i tillståndsärenden

14.2.1 Tillståndsärenden ska kunna överklagas av sökanden

Vårt förslag: Beslut i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd ska få överklagas av sökanden i ärendet.

Skälen för förslaget: När det gäller frågan om hur sakägarkretsen, dvs. den beslutet angår, ska definieras när det gäller en tillståndsverksamhet är en given utgångspunkt att sökanden omfattas av kretsen. Med sökanden avses i det här fallet verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren är den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva verksamheten, och som faktiskt ansvarar för verksamheten eller utövar ett bestämmande inflytande över den, se vidare om begreppet i avsnitt 7.3.3. Det är alltså verksamhetsutövaren som ansöker om tillstånd, även i de fall flera intressenter står bakom verksamheten. Enligt vår bedömning är det rimligt att den som bär ansvar för verksamheten i sin helhet – i form av varje enskild del av det rymdföremål som ska sändas ut i rymden – är den som har möjlighet att överklaga tillståndsbeslutet. Om tillståndsbeslutet villkoras på så sätt att en involverad aktör nekas delaktighet i verksamheten, till exempel att aktörens instrument inte får vara med i utsändningen, bör enligt vår mening denne aktör inte ha en självständig överklaganderätt, utan det är verksamhetsutövaren – sökanden – som förfogar över tillståndsprocessen och därmed rimligen över överklagandemöjligheten. En viktig avgränsning är vidare vad tillståndet avser, dvs. att tillståndet är avgränsat av omfattningen av eller inriktningen på själva rymdverksamheten.

Att söka tillstånd för rymdverksamhet är med nödvändighet en relativt komplicerad och teknisk process. Det är då särskilt angeläget att möjligheten till överprövning är effektiv och ändamålsenlig och att rätten att överklaga inte blir föremål för tolkningar i sig. En gränsdragning som överensstämmer med sakägarkretsen i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – den beslutet angår – är uppenbart svårtillämpad för ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Dels kan det vara fråga om tillstånd till vitt skilda aktiviteter, dels kan man fråga sig vem som berörs av en åtgärd som sker i rymden. En avgränsning av sakägarkretsen till sökanden ter sig däremot ändamålsenlig och transparent.

En annan sak är att andra intressenter än sökanden kan anse sig berörda eftersom de påverkas av ett beviljat eller nekat tillstånd indirekt, exempelvis om de driver en utsändningsanläggning och förlorar intäkter eller anser sig beröras negativt av omfattningen av verksamheten på en sådan anläggning. Regleringen av omfattningen av en verksamhet på marken bör dock inte blandas samman med tillståndsgivningen till enstaka utsändningsaktiviteter. Sådana bedömningar hanteras i stället av andra regelverk, till exempel prövningar enligt miljöbalken, och möjligheten att bevaka sina intressen i dessa delar bör hanteras genom möjligheterna till överprövning i dessa regelverk.

Även när det gäller tillstånd till överlåtelse av verksamhet är det rimligt att begränsa rätten att överklaga till den som ansöker om att förvärva verksamheten. Visserligen kan ett avslagsbeslut anses gå såväl köpare som säljare emot, men intresset för en överprövning torde primärt omfatta köparen. Om förvärvaren inte vill överklaga beslutet finns det inget befogat intresse av att ge säljaren en självständig överklaganderätt.

En allt för vid sakägarkrets skulle kunna förhindra en snabb, smidig och förutsägbar process som främjar forskningens och näringslivets intressen och därmed kunna hämma svensk konkurrenskraft. Kretsen bör därför avgränsas. En avgränsning till sökanden är ändamålsenlig och innebär att vi lever upp till de krav i Europakonventionen som följer av artikel 6, se avsnitt 14.1.

Vi anser således sammanfattningsvis att beslut i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd ska få överklagas av sökanden i ärendet. En ytterligare förutsättning är att beslutet gått sökanden emot, vilken kan innebära att

ansökan om tillstånd avslås, men också att tillståndet är förenat med vissa villkor. Enligt praxis ska kravet att beslutet har gått den enskilde emot tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras, jfr HFD 2015 ref. 73, (se även förarbetena till 42 § förvaltningslagen, prop. 2016/17:180, s. 333).

Myndigheter kan inte grunda någon rätt till domstolsprövning på artikel 6 i Europakonventionen eftersom denna enbart avser rättigheter för enskilda. Rätten att överklaga enligt förvaltningslagen gäller också enbart för enskilda, dvs. såväl fysiska personer som privaträttsliga juridiska personer, som aktiebolag och ideella föreningar. Myndigheter anses därför inte utan författningsstöd kunna överklaga beslut av en annan myndighet, utom i de fall myndigheten i fråga företräder ett privaträttsligt intresse, (se *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 333). Vi har i avsnitt 7.3.1 föreslagit att även statlig rymdverksamhet ska vara tillståndspliktig. Även en myndighet eller en annan offentlig aktör som söker tillstånd bör ha rätt att överklaga beslut i ärenden som gått myndigheten eller aktören emot. En särskild överklagandebestämmelse bör därför införas i den nya lagen.

14.2.2 En särskild överklaganderätt för samrådsmyndigheterna

Vårt förslag: Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter ska få överklaga beslut om

1. tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller medgivande av överlåtelse av ett sådant tillstånd,
2. villkor i ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller att ett sådant tillstånd inte har förenats med villkor,
3. att inte återkalla tillstånd att bedriva rymdverksamhet, eller
4. att inte meddela tillfälligt förbud.

Skälen för förslaget: I avsnitt 7.3.5 och 7.4.3 har vi föreslagit att Rymdstyrelsen ska samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd.

Avsikten med samråden är att klarlägga om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av tillstånd kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen samt om det bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen.

Om Rymdstyrelsen fattar ett beslut som berör frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, är frågan om samrådsmyndigheterna – som har i uppgift att bevaka och värna dessa frågor – bör kunna agera processuellt och överklaga beslutet. Modellen att samrådsmyndigheter i en tillstånds- eller granskningsprocess tillerkänns en särskild överklaganderätt finns i annan lagstiftning eller förslag till sådan, exempelvis har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten rätt att överklaga vissa beslut enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt enligt förslaget till lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret (se *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, SOU 2019:34). Modellen kan möjligen diskuteras utifrån principen om förvaltningens självständighet som uttrycks i regeringsformen (12 kap. 2 § RF). Utgångspunkten är vidare att en myndighet inte går emot en annan myndighets beslut eller yttrande. Det finns därför inte någon anledning att ifrågasätta att Rymdstyrelsen inte kommer att vara lyhörda för samrådsmyndigheternas synpunkter inom ramen för samrådet. Mot bakgrund av att det kan uppkomma nya omständigheter under handläggningen som Rymdstyrelsen inte har beaktat i beslutet och att det inte går att helt utesluta att myndigheterna gör olika bedömningar i vissa frågor anser vi emellertid att det i likhet med de ovan nämnda lagstiftningarna bör införas en särskild överklaganderätt för samrådsmyndigheterna.

Som angetts i avsnitt 14.2.1 anses en myndighet inte utan författningsstöd kunna överklaga beslut av en annan myndighet, utom i de fall myndigheten i fråga företräder ett privaträttsligt intresse. Samrådsmyndigheterna kan inte heller med stöd av den i avsnitt 14.2.1 föreslagna bestämmelsen överklaga Rymdstyrelsens beslut.

Vi anser därför att det bör införas en särskild bestämmelse i den nya lagen som innebär att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får överklaga vissa beslut. De beslut som bör kunna överklagas av samrådsmyndigheterna är beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller medgivande att överlåta ett sådant tillstånd. Likaså bör också ett beslut om villkor i ett

tillstånd att bedriva rymdverksamhet kunna överklagas. I detta innefattas även ändring av villkor. Slutligen bör även beslut om att inte återkalla ett tillstånd eller att inte meddela tillfälligt förbud kunna överklagas av dessa myndigheter.

Av skäl som angetts ovan är vår bedömning att det kommer att vara sällsynt att någon av samrådsmyndigheterna använder sig av sin överklaganderätt.

14.3 Beslut i tillsynsärenden

Vårt förslag: Beslut i ärenden om föreläggande, återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor, varning, anmärkning, tillfälligt förbud och avgift ska få överklagas av tillståndshavaren.

Beslut om tillfälligt förbud ska få överklagas särskilt.

Skälen för förslaget: Vi har i kapitel 10 föreslagit att det i den nya lagen ska införas bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten – Rymdstyrelsen – olika befogenheter att ingripa om de tillståndspliktiga verksamheterna inte följer aktuell reglering eller tillståndsvillkor. Den som blir föremål för ett sådant beslut bör kunna angripa detta genom att överklaga det, vilket bör framgå av den nya lagen. Beslut som är rättsligt bindande får överklagas. Av detta följer att tillsynsmyndighetens faktiska handlande till exempel tillsynspersonalens agerande vid ett tillsynsbesök, inte kan överklagas. Inte heller ett råd eller en upplysning från en tillsynsmyndighet kan överklagas.

Beslut som bör kunna överklagas inom ramen för tillsynsförfarandet är beslut om föreläggande, återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor, anmärkning och varning. Även beslut om tillsynsavgift bör kunna överklagas. Beslut om tillfälligt förbud bör kunna överklagas särskilt, eftersom ett sådant beslut är en i hög grad ingripande åtgärd som kan medföra långtgående konsekvenser. Det bör därför kunna överprövas omedelbart och inte endast när frågan avgörs slutligt.

För att någon ska ha rätt att överklaga ska denne ha klagorätt. Enligt praxis krävs att beslutet angår den som överklagat det och att det har gått honom eller henne emot (jfr 42 § förvaltningslagen). I ett tillsynsärende kommer det därför vara tillståndshavaren av rymd-

verksamheten som har rätt att överklaga ärendet. Detta bör därför anges i bestämmelsen.

Vi föreslår därför att det införs bestämmelser i lagen om att beslut i ärenden om föreläggande, återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor, varning, anmärkning, tillfälligt förbud och avgift ska få överklagas av tillståndshavaren och att beslut om tillfälligt förbud ska få överklagas särskilt.

14.4 Instansordningen

Vårt förslag: Sökanden i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd ska överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol. Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter ska överklaga sådana beslut till regeringen.

Tillståndshavaren ska överklaga beslut i tillsynsärenden till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

14.4.1 Inledning

Eftersom beslut om tillstånd är förvaltningsbeslut är det en naturlig utgångspunkt att besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan emellertid komma att aktualisera känsliga utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden och innehålla känslig information, som till exempel underrättelseinformation. Frågan om vilken instans som ska pröva överklagande av ärenden som innehåller bedömningar av frågor som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen har den senaste tiden varit föremål för övervägande i flera andra lagstiftningsärenden, se till exempel *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, SOU 2019:34, s. 272 ff., *Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning*, prop. 2019/20:15, s. 40 f., *Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhets känslig verksamhet*, prop. 2020/21:13, s. 31 ff. samt lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, den 18 mars 2021, s. 108 ff. Åsikterna om hur instansordningen ska utformas när det gäller ärenden som inne-

håller frågor om Sveriges säkerhet går isär. Vissa förespråkar att besluten ska överprövas av allmän förvaltningsdomstol, medan andra förespråkar att besluten ska överprövas av regeringen.

I vissa fall överklagas myndighetsbeslut som innehåller bedömningar om Sveriges säkerhet till domstol. Sådana bestämmelser finns i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet och utlänningslagen (2005:716). Regeringens överväganden i den ovannämnda propositionen; *Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning*, ledde till att samrådsmyndigheterna – Säkerhetspolisen och Försvarsmakten – ska överklaga beslut om tillstånd att använda radiosändare till allmän förvaltningsdomstol (8 kap. 19 och 19 a §§ lagen om elektronisk kommunikation).

I andra fall överklagas myndighetsbeslut som rör Sveriges säkerhet till regeringen. Sådana bestämmelser finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Därtill ska nämnas att regeringens överväganden i den ovannämnda propositionen; *Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet*, har lett till nya bestämmelser i säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2021. De nya bestämmelserna innebär att beslut om föreläggande vid samråd överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, medan beslut om förbud mot överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och beslut om föreläggande vid ogiltig överlåtelse för att förhindra skada för Sveriges säkerhet överklagas till regeringen (2 kap. 16 §). I lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* föreslås att ordningen med två olika instanser för överklagande behålls (s. 108 ff.). Bestämmelsen om överklagande innehåller emellertid kompletteringar med anledning av att tillsynsmyndigheterna föreslås få möjlighet att besluta om vitesföreläggande och sanktionsavgift mot den som inte följer säkerhetsskyddslagstiftningens krav. Sådana beslut ska enligt förslaget överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm (8 kap. 4 §). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2021.

14.4.2 En ordning med olika överprövningsinstanser

Tillståndsprocessen för rymdverksamhet har, som tidigare nämnts, prövningsinslag som vilar på överväganden kring Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Just förekomsten av sådana intressen vid prövningen motiverar att de myndigheter som Rymdstyrelsen har att samråda med ska kunna överklaga tillståndsbeslut. Som framgått av redovisningen ovan finns det i annan lagstiftning exempel på uppdelade fullföljdssystem, där en typ av beslut överklagas till domstol och en annan till regeringen. Eftersom det är regeringen som har det yttersta ansvaret för Sveriges säkerhet och utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, finns det starka skäl som talar för att regeringen bör hantera överprövningen av ärenden med sådana inslag även vad avser tillstånd för rymdverksamhet.

Samtidigt innefattar en prövning av tillståndsärenden en rad olika bedömningar som inte tar sikte på frågor om säkerhet eller politik. I dessa delar är det inte lämpligt att överprövningen görs av regeringen, jfr regeringens uttalande i lagstiftningsärendet om skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15, s. 40 f.). Den allmänna utgångspunkten bör dessutom vara att regeringen inte ska hantera enskilda ärenden, vare sig som första instans eller som överprövningsinstans. Även om volymerna för tillstånd i dag är begränsade är det en förväntad utveckling att tillståndsvolymer kommer att öka. Det är således inte en lämplig ordning att regeringen hanterat samtliga överklaganden.

Frågan är då om det går att separera sådana ärenden som bör prövas av regeringen från sådana som bör prövas av förvaltningsdomstol. Ett alternativ skulle kunna vara att som i säkerhetsskyddslagen införa en ordning med olika överklagandeinstanser. Enligt en sådan modell skulle man skilja på de beslut som sökanden överklagar och de beslut som samrådsmyndigheterna överklagar. En sådan ordning skulle ha den fördelen att den är enkel och transparent med en tydlig gränsdragning och uppdelning. I sak torde sådana ärenden som sökanden överklagar, till exempel ett beslut om nekat tillstånd, ofta handla om överväganden som inte aktualiserar frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. I enstaka fall kan emellertid sådana frågor aktualiseras även i de ärenden som sökanden överklagar och vi återkommer därför i avsnitt 14.5 hur en sådan situation bör hanteras. De fall då någon

av samrådsmyndigheterna använder sin möjlighet att överklaga kommer uteslutande att handla om frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Situationen att Rymdstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning beaktar samrådsmyndighetens överväganden i dessa frågor, med följd att en sådan myndighet överklagar beslutet, torde uppkomma mycket sällan.

En invändning mot en uppdelning av överprövningen mellan förvaltningsdomstol och regeringen skulle kunna vara att ordningen med två instanser för överklagande riskerar parallella processer om samma sak, jfr remisskritiken i lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, (s. 110). Risken för detta är dock mycket begränsad eftersom beslutssituationerna skiljer sig åt. De fall där sökanden kommer att överklaga är framför allt när tillstånd nekas och de fall där någon av samrådsmyndigheterna kommer att överklaga är framför allt när tillstånd beviljas i strid med myndighetens uppfattning. Eftersom villkor i tillståndsbeslut också kan bli föremål för överprövning kan dock situationen uppkomma att såväl sökanden som någon av samrådsmyndigheterna överklagar beslutet eller delar av det i form av ett villkor. Risken för att en sådan situation uppstår är enligt vår mening liten, men om det sker får den hanteras genom sedvanliga handlägningsåtgärder, exempelvis genom beslut om vilandeförklaring.

Sammanfattningsvis anser vi därför att de tillståndsärenden som sökanden överklagar bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol, medan de tillståndsärenden som samrådsmyndigheterna överklagar bör överklagas till regeringen.

I avsnitt 14.3 har vi föreslagit att tillsynsärenden ska få överklagas av tillståndshavaren. Dessa ärenden bör också överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillsynsärenden kan emellertid i enstaka fall ha prövningsinslag som grundas på överväganden kring Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. I avsnitt 14.5 kommer vi att överväga hur sådana ärenden bör hanteras av domstolen.

Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, om beslutet innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

Därigenom kan de krav på domstolsprövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen tillgodoses.

Fråga har uppkommit hur ett överklagande hos regeringen bör hanteras. Som vi redogjort för i avsnitt 7.3.4 handläggs tillståndsärenden i dag genom att utbildningsdepartementet, såsom ansvarigt departement för rymdfrågor, bereder underlag från Rymdstyrelsen med berörda departement. Ett överklagande borde därför rimligen kunna handläggas enligt samma ordning.

14.5 Överlämnande av vissa mål till regeringen

Vårt förslag: Om ett mål hos allmän förvaltningsdomstol innehåller frågor som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Skälen för förslaget: Om sökanden nekas tillstånd av skälet att den sökta verksamheten anses olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller ett tillståndsbeslut återkallas för att tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till dessa intressen – och beslutet överklagas – kommer målet i förvaltningsdomstolen att röra frågor om Sveriges säkerhet och politiska intressen. Som vi tidigare nämnt kan sådana ärenden innehålla känslig information, som till exempel utländsk underrättelseinformation, och aktualisera den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som inte bör hanteras av domstol, utan av regeringen.

På miljöområdet har det införts en ordning som innebär att domstolen ska överlämna mål till regeringen för avgörande vid frågor som kräver ett ställningstagande från regeringen. Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna ett mål till regeringen för prövning, om domstolen finner att målet inte bara rör ett miljöintresse utan även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. Ett överlämnande till regeringen ska också ske om Naturvårdsverket eller Havs- och vatten-

myndigheten av sådan anledning begär det. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Enligt lagkommentaren är bestämmelsen främst tänkt att användas när det är motiverat med ett politiskt ställningstagande, till exempel när två allmänna intressen av stor vikt ställs mot varandra (se Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, *Miljöbalken*, version 19², kommentaren till 21 kap. 7 §).

Det är i dagsläget svårbedömt i vilken utsträckning det kommer att förekomma överklaganden av tillstånds- eller tillsynsbeslut, se avsnitt 16.5. Enligt vår bedömning kommer dessutom endast ett fåtal av dessa ärenden att aktualisera frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. Samtidigt ankommer det närmast på regeringen att göra sådana överväganden när frågeställningarna uppkommer. Det är också utgångspunkten för vårt förslag i avsnitt 14.2.2 att samrådsmyndigheterna ska kunna överklaga tillståndsärenden och beslut om att inte återkalla tillstånd till regeringen. Det vore olämpligt om samma frågor också faller inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas prövningsram.

Vi föreslår därför att det efter mönster från miljölagstiftningen införs en motsvarande ordning på rymdområdet som innebär att förvaltningsdomstolen med eget yttrande ska överlämna ett mål till regeringen för prövning, om domstolen finner att målet rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. För att säkerställa att domstolen och samrådsmyndigheterna – Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter – inte gör olika bedömningar av om ett mål rör dessa intressen, och därmed bör prövas av regeringen, bör även samrådsmyndigheterna kunna begära ett överlämnande av målet till regeringen. Yttrandet till regeringen bör innehålla en motivering med förslag till ställningstagande avseende de frågor som inte berör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

² Uppdateringar har gjorts som i huvudsak tagit hänsyn till lagstiftning fram till och med den 1 januari 2020.

14.6 Beslutsmyndighetens rätt att överklaga

Vårt förslag: Beslutsmyndigheten ska vara motpart i domstolen.

Skälen för förslaget: Enligt praxis saknar en myndighet rätt att utan författningsstöd överklaga ett beslut i ett mål där myndighetens beslut har ändrats (se till exempel RÅ 1989 ref. 47). Om en enskild överklagar Rymdstyrelsens beslut följer det av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att Rymdstyrelsen är den enskildes motpart i domstol. Rymdstyrelsen får därmed rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot. Bestämmelsen är emellertid endast tillämplig när en enskild har överklagat myndighetens beslut. Enligt vår mening bör denna ordning gälla även om Rymdstyrelsens beslut överklagas av en myndighet. I annat fall har Rymdstyrelsen inte partsställning i förvaltningsprocessen och rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot, se HFD 2011 ref. 51.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen om att när ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol är beslutsmyndigheten motpart i domstolen.

15 Sekretessfrågor

15.1 Inledning

Det föreslagna tillstånds- och tillsynsförfarandet som vi föreslår i kapitel 7 och 9 innebär att Rymdstyrelsen kan komma att få del av uppgifter som är sekretessreglerade eller på annat sätt känsliga hos verksamhetsutövaren som ansöker om tillstånd respektive är föremål för tillsyn.

Detta kapitel handlar om sekretessfrågor. Inledningsvis redogör vi för vilket sekretesskydd som finns i Rymdstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet, avsnitt 15.2–15.4 Därefter överväger vi i avsnitt 15.5 frågan om det bör införas sekretessbrytande bestämmelser för Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Inspektionen för strategiska produkter så att myndigheterna – när det är lämpligt – kan lämna vissa sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen. Slutligen överväger vi i avsnitt 15.6 om det bör införas en uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen så att myndigheten kan lämna sekretessbelagda uppgifter till Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Inspektionen för strategiska produkter.

15.2 Sekretess till skydd för tillsynsverksamhet

Tillsynsverksamhet skyddas av olika sekretessregler. Enligt 17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir enligt 11 kap. 1 § OSL sekretessbestämmelsen tillämplig även hos tillsynsmyndigheten. Där-

med gäller i princip samma sekretess hos tillsynsmyndigheten som hos den myndighet som är föremål för tillsyn. Sekretessen gäller även för uppgifter som tillsynsmyndigheten hämtar in från andra myndigheter än den som granskningen avser, om uppgifterna behövs för tillsynen (se Eva Lenberg, Ulrika Geijer och Anna Tansjö, i fortsättningen Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar*, digital version 22¹, kommentaren till 11 kap. 1 § OSL).

Enligt 11 kap. 8 § OSL gäller en primär sekretessbestämmelse² som ska tillämpas av tillsynsmyndigheten, se avsnitt 15.4, framför överförd sekretess enligt 11 kap. 1 § OSL, som är en sekundär sekretessbestämmelse³. En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgifterna från en annan myndighet eller från en enskild. En sekundär sekretessbestämmelse kan däremot bara tillämpas på uppgifter som den mottagande myndigheten har fått från en annan myndighet (se Lenberg m.fl., kommentaren till 3 kap. 1 § och 11 kap. 1 § OSL).

15.3 Sekretess till skydd för enskild i Rymdstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet

För Rymdstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet gäller sekretess för bland annat uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, se 30 kap. 23 § första stycket OSL, 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF) samt punkten 9 i bilagan till denna förordning. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för att uppgifterna är offentliga.

¹ Uppdateringar har gjorts som i huvudsak tagit hänsyn till lagstiftning fram till och med den 1 oktober 2020, SFS 2020:773.

² En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

³ En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess (3 kap. 1 § OSL).

15.4 Primär sekretess som kan gälla i tillstånds- och tillsynsverksamhet

Det framgår av förarbetena till den tidigare sekretesslagen att en tillsynsmyndighet i många fall omfattas av samma primära sekretessbestämmelser som den som är föremål för tillsyn. I ett sådant fall är sekretessbestämmelsen primär även hos tillsynsmyndigheten (*Regeringens proposition med förslag till ny sekretesslag m.m.*, prop. 1979/80:2 del A, s. 317 samt Eva Lenberg m.fl., kommentaren till 11 kap. 1 §). Som nämnts under avsnitt 15.2 kan en primär sekretessbestämmelse normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild, medan den överförda sekretessen bara kan tillämpas på sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten har fått från en annan myndighet.

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen avser i första hand uppgifter med direkt anknytning till Sveriges förbindelser, men även uppgifter om ett utländskt företags affärsförbindelser med ett svenskt företag eller uppgifter om en utländsk myndighets kontakter med en svensk myndighet kan falla inom tillämpningsområdet, men utrymmet för sekretess är starkt begränsat med hänsyn till kravet på skada för Sverige (se Eva Lenberg m.fl., kommentaren till 15 kap. 1 §).

Sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Bestämmelserna om utrikessekretess och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL är primära sekretessbestämmelser som har en obegränsad räckvidd. Bestämmelserna kan alltså tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Därmed gäller sådan sekretess till skydd för uppgifter även hos Rymdstyrelsen i tillstånds- och tillsynsverksamhet.

15.5 Sekretessbrytande bestämmelser för samrådsmyndigheterna

Vårt förslag: Utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet, försvarssekretess och sekretess för underrättelseverksamhet m.m. ska inte hindra att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter lämnar uppgift, som omfattas av sådan sekretess, till Rymdstyrelsen, om uppgiften avser

- frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,
- behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller
- frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.

En uppgift ska få lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

15.5.1 Behov av sekretessbrytande bestämmelser för samrådsmyndigheterna

I avsnitt 7.6.2 har vi föreslagit att i tillståndsfrågor ska Rymdstyrelsen samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter gällande frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Vi har vidare föreslagit i avsnitt 9.3.6 att Rymdstyrelsen får anlita samrådsmyndigheterna för att bistå vid tillsynen. I avsnitt 9.5.2 har vi föreslagit att dessa myndigheter ska kunna initiera en prövning om återkallelse eller ändring av tillstånd.

De uppgifter som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter behöver lämna i tillstånds- eller tillsynsärenden kan vara sekretessbelagda. Aktuella sekretessgrunder kan vara utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ OSL. För upp-

gifter hos Säkerhetspolisen kan det därtill vara fråga om sekretess i underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL.

För att Rymdstyrelsen ska kunna pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn på ett effektivt och rättssäkert sätt är det av avgörande betydelse att myndigheten får tillgång till information som kan ha betydelse för bedömningar om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Det krävs därför att Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter vid behov kan lämna uppgifter som omfattas av utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet, försvarsekretess och sekretess för underrättelseverksamhet till Rymdstyrelsen i ärenden som rör tillstånd och tillsyn.

Av 10 kap. 27 § OSL följer att en myndighet alltid kan lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet efter en intresseavvägning. Den 1 januari 2020 infördes ett samrådsförfarande där Post- och telestyrelsen ska höra Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i tillståndsärenden enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I förarbetena till lagen uttalades att utlämnande av uppgifter från samrådsmyndigheterna med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL inte var lämpligt, eftersom ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat (se *Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning*, prop. 2019/20:15, s. 34 ff. samt prop. 1979/80:2 del A, s. 327). Sekretessbrytande bestämmelser infördes därför i offentlighets- och sekretesslagen (15 kap. 3 a § och 18 kap. 4 a § OSL). Den samrådsskyldighet vi nu föreslår kommer också att medföra att samrådsmyndigheterna rutinmässigt kommer att kunna behöva lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen, även om omfattningen av ärenden inte kan förväntas vara jämförbar med omfattningen enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns behov av att införa motsvarande sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen för Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter inom ramen för tillstånds- och tillsynsärenden enligt rymdlagen, så att myndigheterna – när det är lämpligt – kan lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen.

Möjligheten för samrådsmyndigheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen bör inskränkas till sådana uppgifter som Rymdstyrelsen behöver för sin prövning av tillstånd och utövande av tillsyn. Tillämpningsområdet för de sekretessbrytande

bestämmelserna bör därför avgränsas så att det omfattar uppgifter som avser frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen eller frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.

15.5.2 Intresseavvägning

Med hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär bör de sekretessbrytande bestämmelserna utformas så att det finns möjlighet att beakta de intressen som sekretessbestämmelserna avser att skydda. Samrådsmyndigheterna bör därför utföra en intresseavvägning för att bedöma om det är lämpligt att uppgifterna lämnas ut till Rymdstyrelsen. En uppgift bör få lämnas endast om intresset av att den lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vid intresseavvägningen bör sekretesskyddet för de utlämnade uppgifterna vägas in i bedömningen. Uppgifterna skyddas hos Rymdstyrelsen genom de sekretessbestämmelser som vi redogjort för i avsnitt 15.2–15.4. Vidare bör det vägas in i bedömningen hur många personer på tillsynsmyndigheten som får del av uppgifterna, eftersom den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande ökar risken för obehörig vidare spridning (jfr prop. 1979/80:2 del A, s. 90).

Säkerhetspolisen har för utredningen påtalat att myndigheten i sin verksamhet har tillgång till underrättelseinformation från nationella och internationella samarbetspartner som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL. Informationsutbytet bygger i stor utsträckning på förtroende och i samarbetet tillämpas den s.k. tredjepartsregeln som bland annat innebär att mottagaren av informationen inte får föra vidare informationen utan avsändarens godkännande. Regeln är central i Säkerhetspolisens verksamhet och utgör grunden för ett effektivt underrättelseutbyte. En underrättelse- och säkerhetstjänst som bryter mot regeln åtnjuter inte längre det förtroende som krävs för att få del av relevant information. Säkerhetspolisen har vidare

framfört att det finns sekretessbelagda uppgifter som myndigheten anser sig förhindrad att lämna ut på grund av att utlämnandet skulle riskera att röja källor eller arbetsmetoder. Dessa omständigheter, där ett utlämnande av uppgifterna skulle riskera att allvarligt skada Säkerhetspolisens operativa förmåga, kan enligt vår mening också vägas in i intressebedömningen.

15.6 Uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen

Vårt förslag: Rymdstyrelsen ska på begäran av Försvarmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd och i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

Sekretess ska gälla för verksamhet som består i utredning som handhas av Försvarmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter i samband med ärenden hos Rymdstyrelsen om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd och i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

15.6.1 Behov av sekretessbrytande bestämmelser för Rymdstyrelsen

I avsnitt 15.5 har vi föreslagit sekretessbrytande bestämmelser för Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Inspektionen för strategiska produkter i förhållande till Rymdstyrelsen. Frågan är om det även finns behov av sekretessbrytande bestämmelser för Rymdstyrelsen i förhållande till Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Inspektionen för strategiska produkter. De sistnämnda myndigheterna behöver inom ramen för de uppgifter som vi föreslår att de ska tilldelas inom tillståndsprövningen och tillsynen enligt rymdlagen, tillgång till uppgifter som innehas av Rymdstyrelsen för att kunna pröva frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Sådana uppgifter kan i vissa fall omfattas av sekretess. Då det även här kommer att bli fråga om ett närmast rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheterna bör det vara författningsreglerat,

jfr avsnitt 15.5.1. Vi anser därför att det finns behov av en sekretessbrytande bestämmelse. En sådan bestämmelse bör utformas som en uppgiftsskyldighet för Rymdstyrelsen i likhet med den ordning som infördes för uppgiftslämnandet från Post- och telestyrelsen till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att använda radiosändare, se 12 b § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

Om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, se 10 kap. 28 § OSL.

Frågan om normnivå för bestämmelsen om uppgiftsskyldighet och om sekretesskydd för uppgifterna hos de mottagande myndigheterna kommer att behandlas i följande avsnitt.

15.6.2 En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör införas i lag

När det gäller sekretessbrytande bestämmelser till förmån för svenska myndigheter som avser uppgifter om enskildas personliga förhållanden måste grundlagsskyddet avseende den personliga integriteten i regeringsformen beaktas. I 2 kap. 6 § andra stycket RF föreskrivs att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” avses ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, till exempel uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även uppgifter om anställning och uppgifter om en persons ekonomi omfattas av uttrycket (*En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80, s. 177). Enligt vår bedömning kan den information som Rymdstyrelsen kommer att lämna till Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter i ärenden om tillstånd och tillsyn, komma att avse uppgifter avseende enskildas personliga förhållanden, till exempel uppgifter om anställning och ekonomiska förutsättningar för att bedriva rymdverksamhet.

Enligt 2 kap. 21 § RF får inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten enbart göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vid denna bedömning ska skyddet för den enskildas personliga integritet vägas mot intresset av att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter kan få information från Rymdstyrelsen. Att samrådsmyndigheterna får del av de uppgifter som finns i ett ärende om tillstånd eller tillsyn hos Rymdstyrelsen är väsentligt för att myndigheterna ska kunna utföra de uppdrag som åläggs dem i den nya rymdlagen, vilket är att utreda och yttra sig i frågor som rör Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i tillstånds- och tillsynsärenden. Enligt vår bedömning är det inte fråga om utlämnande av sådana personuppgifter som betraktas som känsliga och det handlar om enstaka uppgifter som den enskilde själv har uppgett i ansökan om tillstånd. Vår bedömning är därför att behovet av en uppgiftsskyldighet i aktuellt fall väger tyngre än integritetsskyddet.

Uppgiftsskyldigheten bör införas i lag, eftersom en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten enbart får göras genom lag enligt 2 kap. 20 § RF, jfr prop. 2009/10:80, s. 184.

Vi föreslår därför att det införs bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den nya lagen som föreskriver att tillståndsmyndigheten på begäran av vissa andra myndigheter ska lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd och att tillsynsmyndigheten på begäran av vissa andra myndigheter ska lämna uppgifter i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut. Vi föreslår vidare att det anges i den nya förordningen att de myndigheter som kan begära uppgifter av Rymdstyrelsen i ovannämnda tillstånds- och tillsynsärenden är Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter.

15.6.3 Sekretesskydd för de utlämnade uppgifterna

De sekretessbelagda uppgifter som Rymdstyrelsen lämnar till Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter behöver skyddas hos de mottagande myndigheterna. I 30 kap. 23 § OSL finns huvudregeln om sekretess i statlig tillstånds- och

tillsynsverksamhet. Sekretess gäller enligt bestämmelsen för en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på näringslivet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen ger emellertid inte i sig själv upphov till någon sekretess, utan det krävs att regeringen föreskriver om sekretess. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter om sekretess i 9 § OSF och i bilagan till OSF.

Enligt lagkommentaren ska ordet tillsyn inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Tillsynsbegreppet på förvaltningsområdet har med tiden kommit att bli snävare än tillsynsbegreppet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (Lenberg m.fl., kommentaren till 30 kap. 23 § OSL).

Enligt vår bedömning faller den verksamhet som utförs av Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter inom bestämmelsens tillämpningsområde när de utreder och yttrar sig i frågor som rör Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i tillstånds- och tillsynsärenden hos Rymdstyrelsen. Denna bedömning har också gjorts i lagstiftningsarbetet om tillstånd att använda radiosändare som nämns i avsnitt 15.6.1. I samband med införandet av uppgiftsskyldighet för Post- och telestyrelsen i förhållande till Försvarmakten och Säkerhetspolisen tillkom ett sekretesskydd för de utlämnade uppgifterna, se punkten 156 i bilagan till OSF.

Det bör därför införas en ny punkt i bilagan till OSF så att verksamhet som består i utredning som handhas av Försvarmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter i samband med ärenden hos Rymdstyrelsen om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd och om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF. Sekretessen bör gälla för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

16 Konsekvenser

16.1 Inledning

I uppdraget ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utöver ovanstående författningskrav följer det av kommittédirektiven att vi särskilt ska beskriva, och om möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av våra förslag. Utgångspunkten ska enligt kommittédirektiven vara att de statliga kostnaderna för området är oförändrade eller minskade.

I detta kapitel redovisar vi vilka konsekvenser som våra förslag beräknas få. Inledningsvis beskriver vi utgångspunkter och övergripande överväganden i avsnitt 16.2. Med utgångspunkt i de huvudsakliga förändringarna jämfört med den gällande rymdlagen redovisas konsekvenserna av en ny rymdlag i avsnitt 16.3–16.8.

16.2 Utgångspunkter och övergripande överväganden

Konsekvenserna av en ny rymdlag har bedömts utifrån skillnaden jämfört med dagens situation och den utveckling som redan pågår och som en ny rymdlag avser att underlätta. Förändringarna innebär i huvudsak att den nya rymdlagen omfattar statliga aktörer samt verksamhet med sondraketer, ett utbyggt tillstånds- och tillsynsförfarande samt bestämmelser om skadestånd, försäkring och skydd för rymdmiljön. Vidare innehåller lagen en reglerad samverkan mellan Rymdstyrelsen och vissa myndigheter med ansvar för Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Svensk rymdverksamhet ska enligt Sveriges rymdstrategi (skr. 2017/18:259) bedrivas så att den främjar forskning, utveckling och innovation och bidrar till fler högteknologiska arbetstillfällen

och stärkt svensk konkurrenskraft. Vi presenterar ett framtidsinriktat regelverk som i linje med direktiven hanterar det ökade intresset för rymdverksamhet genom långsiktigt hållbara villkor, enhetliga krav på verksamhetsutövarna, en transparent tillståndsprocess och tydligare uppföljning av tillstånden. Vi menar på ett övergripande plan att förslaget till ny rymdlag stärker svensk rymdverksamhet och befäster den som en strategisk tillgång för utvecklingen av kunskapssamhället. Vi bedömer att lagen innebär att såväl innovationskraft som konkurrenskraft stärks och att lagen möjliggör en fortsatt svensk styrkeposition i en framtid där både betydelsen och omfattningen av svensk rymdverksamhet ökar.

Det är vidare vår bedömning att lagstiftningen är utformad så att den ger den förutsägbarhet som har efterfrågats i våra samråd, vilket är en viktig förutsättning bland annat för att företag ska kunna attrahera privata investerare till svensk rymdverksamhet. När näringslivet enklare kan bedöma risker och möjligheter leder det till nya satsningar som i sin tur blir fler arbetstillfällen. Detta bedömer vi vara särskilt viktigt för utvecklingen av Esrange och det gynnar Norrbotten som region.

Vi har noterat, och vägt in, att rymdverksamhetens betydelse ökar kontinuerligt för flera samhällsfunktioner och att samhällets beroende av satellitdata ökar. Det leder till fler företag som dels tillhandahåller analyser av satellitdata, dels sänder ut satelliter för att generera nya satellitdata. I båda fallen är det viktigt att Sverige har insyn och kontroll så att Sveriges säkerhet inte äventyras eller att verksamheten kommer i konflikt med säkerhets-, försvars- eller utrikespolitiska intressen.

Att lagen omfattar också statliga aktörer samt innebär ett utbyggt tillstånds- och tillsynsförfarande är ett stöd för forskningen. Skillnaderna mellan lärosätenas och institutionernas ägandeform blir underordnat verksamheten som bedrivs, vilket gagnar kunskapssamhällets utveckling. Sammantaget bidrar den nya rymdlagen till stärkt konkurrenskraft också för svensk forskning.

Som vi beskriver i kapitel 3 genomgår rymdverksamheten en omfattande utveckling på flera sätt: ökat utnyttjande av satellitdata, nya tillämpningar, nya verksamheter och nya aktörer. Denna utveckling förändrar förutsättningarna för såväl Rymdstyrelsen som för andra myndigheter som är beroende av eller på olika sätt påverkas av rymdverksamheten.

Sverige har, enligt de internationella traktaten, redan i dag ansvar som utsändande stat när en svensk satellit sänds ut i rymden. En utveckling som innebär att Esrange får en utökad förmåga med utsändning av satelliter till omloppsbana förändrar inte den grundläggande ansvarsfrågan, men kommer att innebära verksamhet av annan karaktär och troligen i ökad omfattning. Ytterligare en aspekt är att en sådan utveckling ställer ökade krav utifrån Sveriges säkerhet samt andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, vilket ökar behovet av att tillståndsgivaren samråder med myndigheter som ansvarar för dessa frågor.

Som vi redovisat i avsnitt 7.3.4 har Rymdstyrelsen, sedan den nu gällande rymdlagens tillkomst, handlagt i genomsnitt ett ärende vartannat år. De senaste två åren har emellertid en viss ökning skett och myndigheten bedömer att antalet ärenden kommer att öka i och med att intresset för och tillgängligheten till rymden ökar. Privata intressen bedöms föranleda 1–3 ärenden per år. Utökad förmåga med utsändningar av satelliter till omloppsbana från Esrange bedömer Rymdstyrelsen således motsvara 1–5 ärenden per år.

Härutöver torde antalet tillståndsärenden komma att öka på grund av den allmänna utvecklingen med nya innovationer tillsammans med en snabb teknikspridning. Även tillväxten av företag inom utsändningsbranschen och pressade priser för utsändning har medfört en stor ökning av antalet aktörer i rymden och en kraftig ökning av antalet satelliter i omloppsbana runt jorden. Som vi angett i avsnitt 7.3.4 finns det enligt FOI planer på flera stora konstellationer med hundra till tiotusentals satelliter i varje konstellation. FOI:s bedömning är att om 5–10 år kommer antalet satelliter att mångdubblas gentemot dagens antal. Detta är en utveckling som kommer att påverka Sverige och svenska aktörer i tillägg till den bedömning som Rymdstyrelsen gjort enligt ovan. Således finns det starka skäl som talar för att antalet tillståndsärenden kommer att öka också på relativt kort sikt till följd av enbart utvecklingen och oberoende av de förslag som vi lämnar.

Säkerhetsskydd är ett annat område som genomgått, och fortsatt genomgår, betydande utveckling. Rymdverksamheten påverkas på flera sätt och under 2000-talet har rymden i ökande grad blivit en arena för olika staters säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Allt fler länder beskriver rymden som en domän där militära konflikter inte längre kan uteslutas. Rymdverksamheten som allt tydligare blivit

ett redskap för staters säkerhets- och försvarspolitik utgör i allt fler länder en integrerad del av försvaret. På grund av att rymdverksamhet i många avseenden präglas av dubbla användningsområden är det en utveckling som påverkar rymdområdet i stort.

Enligt direktivet ska utgångspunkten för de förslag som lämnas vara oförändrade eller minskade statliga kostnader för området. Ett ökat antal tillståndsärenden från olika aktörer ställer givetvis ökade krav på Rymdstyrelsen som tillståndsgivande myndighet och också på hur tillsynsverksamheten bedrivs. Situationen i omvärlden och en utveckling av Sveriges rymdförmåga till att omfatta utsändning av satelliter kräver ett regelverk som aktivt verkar för att Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen tillvaratas. Den nya rymdlagens struktur för tillstånd och tillsyn är anpassad för en framtida utveckling. Initialt kan uppbyggnaden av en sådan struktur kräva vissa resurser av Rymdstyrelsen och Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter. Regelverket bedöms emellertid som nödvändigt för att kunna hantera den förväntade utvecklingen av antalet ansökningar på området.

Som vi utvecklat ovan kommer en utveckling av rymdverksamheten samtidigt att generera intäkter till staten. Det kan vara av vikt att här betona att en sådan utveckling är positiv för flera delar av samhället. Det har inte bara fördelar för arbetsmarknaden i Norrbotten och verksamheter kring Esrange utan för rymdindustrin i hela Sverige. Rymdstyrelsens samråd med de obligatoriska samrådsmyndigheterna Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter och Säkerhetspolisen syftar till att få del av sådan kunskap på de myndigheterna som omfattas av deras respektive kärnverksamhet. Den extra administrativa ordning som det innebär att hantera sådana uppgifter i ett samråd får anses vara relativt begränsad, i vart fall så länge antalet ärenden är begränsade. På sikt kan det emellertid finnas anledning att återkomma i frågan om anslagsökning behövs, men samtidigt bör då en ökad rymdverksamhet ha genererat andra intäkter till staten som vida överstiger de ökade kostnaderna.

16.3 Sondraketer omfattas av lagen

Genom att inkludera sondraketer i rymdlagen blir det tydligare villkor för rymdverksamheten på Esrange. Utsändningar av sondraketer till rymden är en internationell verksamhet där Sverige har ett folkrättsligt ansvar för eventuella skador på tredje part enligt traktaten. I den nya rymdlagen är villkoren tydligare och Rymdbolagets samverkan med internationella partners underlättas.

Att sondraketer omfattas av en ny rymdlag bidrar inte till att antalet tillståndsansökningar ökar i någon större utsträckning på kort sikt. Enligt Rymdstyrelsen förväntas antalet utsändningar av sondraketer vara oförändrad framöver. Sedan 2009 har det årligen sänts ut i genomsnitt 5,6 sondraketer per år. Av dessa bedöms ungefär hälften utgöra rymdverksamhet enligt den nya rymdlagens definition, se avsnitt 7.3.4. Med oförändrade volymer kommer förslaget alltså att medföra en ökning om cirka 2–3 ansökningar per år när det gäller sondraketer. Eftersom verksamheten sker från Esrange rör det sig om återkommande verksamhetsutövare för utsändningarna.

16.3.1 Rymdstyrelsen

Att sondraketer omfattas av lagen leder således till en begränsad ökning av det totala antalet tillståndsärenden för Rymdstyrelsen att hantera. Därtill bedöms sondraketer, åtminstone utifrån dagens verksamhet, vara mindre komplicerade än de hittillsvarande ansökningarna om rymdverksamhet. Därmed bedöms de inte vara mer resurskrävande att hantera än att det ryms inom befintliga anslag.

16.3.2 Samrådsmyndigheterna

Sondraketer bedöms inte involvera aktörer eller verksamheter som är mer resurskrävande för samrådsmyndigheterna än att de ryms inom gällande budgetramar. Sondraketer sänds i dag endast ut från Esrange och verksamheten bedrivs i en del fall i nära samarbete med andra aktörer framför allt tyska rymdmyndigheten DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt). Nyttolasterna har till övervägande del bestått av experiment från svenska och tyska forskningsinstitut och lärosäten. Skulle sondraketerverksamheten komma att involvera

fler aktörer eller nytto-lasterna komma från fler länder innebär föreliggande lagförslag att samrådsmyndigheterna blir uppmärksammade på detta på ett tidigare stadium än vad som är fallet med gällande rymdlag. Det är vår bedömning att samråd när det gäller son draketer inte innebär någon större arbetsbelastning för samrådsmyndigheterna.

16.3.3 Övriga myndigheter

Det blir så vitt vi förstår ingen förändring för Post- och telestyrelsens arbetsbelastning och beslut när det gäller son draket verksamhet. Den radiokommunikation som behövs från markstationen till son draketen hanteras av lagen om elektronisk kommunikation redan i dag. För son draketer behövs ingen koordinering, notifiering och registrering hos den internationella teleunionen.

Vi kan inte heller se att några andra myndigheter får fler arbetsuppgifter med anledning av att son draketer omfattas av den nya rymd-lagen.

16.4 Statliga aktörer omfattas av lagen

Att statliga aktörer omfattas av förslaget innebär bättre kontroll över det ansvar staten har för den verksamhet som bedrivs på framför allt forskningsinstitut samt universitet och högskolor. Tydligare villkor i linje med vad som gäller i andra länder underlättar samverkan mellan svenska och utländska forskningsinstitut. Våra förslag innebär bättre förutsättningar som underlättar för svensk rymdforskning.

När det gäller statliga aktörer är den förväntade ökningen av det totala antalet tillståndsansökningar marginell. Rymdstyrelsen gör bedömningen att studentsatellitprojekt vid universiteten ger upphov till en tillståndsansökan vartannat år. Till detta ska läggas Rymdstyrelsens egna program för nationella forsknings-satelliter som har en ambition om att sända ut en satellit vart tredje år, se avsnitt 7.3.4.

16.4.1 Rymdstyrelsen

Sammantaget kommer förslaget om att statliga aktörer ska ha tillstånd för rymdverksamhet med nuvarande volymer att leda till mindre än en ansökan om tillstånd per år. Ansökningarna förväntas vara relativt okomplicerade och mindre resurskrävande än de ansökningar som följer av den allmänna ökningen av ärenden som beskrivs i avsnitt 16.2. I ett inledande skede bör således Rymdstyrelsens hantering kunna klaras inom befintliga resurser.

16.4.2 Samrådsmyndigheterna

Som nämnts ovan torde förändringen inledningsvis endast innebära en marginell ärendeökning. Därtill bedöms de statliga aktörernas rymdverksamhet vara av sådant slag och involvera sådan teknik och sådana aktörer som redan är känd. Utöver den ökning av administrativ börda som samrådet i sig innebär är vår bedömning att förändringen har en begränsad effekt på samrådsmyndigheternas arbetsbörda.

16.4.3 Övriga myndigheter

Förslaget medför inte någon förändring för Post- och telestyrelsens arbetsbelastning eftersom statliga aktörer redan i dag behöver söka eventuella tillstånd för radiokommunikation med satelliter i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation. Post- och telestyrelsen handlägger frågor som rör Sveriges deltagande i den internationella teleunionen. Eftersom anmälan av svenska satellitsystem för koordinering, notifiering och registrering hos den internationella teleunionen redan sker i dag medför förslaget inte heller i detta avseende någon skillnad.

I övrigt bedömer vi inte att några myndigheter kommer att få en ökad arbetsbelastning med anledning av att statliga aktörer omfattas av den nya rymdlagen.

16.5 Ett utbyggt tillstånds- och tillsynsförfarande

16.5.1 Rymdstyrelsen

Att pröva frågor om tillstånd är en ny uppgift för Rymdstyrelsen. Eftersom myndigheten i dag bereder alla tillståndsansökningar som sedan föreläggs regeringen för beslut, blir emellertid stora delar av tillståndsprövningen inte någon ny verksamhet. Det nya regelverket är tydligare med vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. Detta kan vid en första anblick uppfattas som högre krav på tillståndsprövningen och därigenom vara mer resurskrävande, åtminstone under en inkörningsperiod. När ny lagstiftning införs krävs det normalt utbildningsinsatser och sådana kostnader täcks normalt av myndigheternas befintliga anslag. Vi menar emellertid att nämnda tydlighet och detaljeringsgrad i förlängningen gör att prövningen av tillståndsansökningar blir betydligt effektivare och mindre resurskrävande för Rymdstyrelsen.

Rymdstyrelsen har redan i dag ett tillsynsansvar. Den utvidgade tillsynen och de befogenheter och ingripandemöjligheter som vi föreslår kan på sikt kräva mer resurser och ny kunskap hos tillsynsmyndigheten. Rymdstyrelsens behov av ytterligare medel för att kunna bygga upp en kraftfull och effektiv tillsynsverksamhet föreslås finansieras genom avgifter från de aktörer som bedriver rymdverksamhet. Utgångspunkten är att tillsynsverksamheten på sikt ska vara självfinansierad. I dag är det ett begränsat antal svenska verksamhetsutövare som bedriver rymdverksamhet. Det är därför inte rimligt att alla kostnader för tillsynen ska tas ut av verksamhetsutövarna. Eftersom antalet tillsynsärenden successivt kommer att öka under de närmaste åren, så bör tillsynen inom en överskådlig tid kunna vara fullt kostnadstäckande, se avsnitt 9.3.7. Det potentiella resursbehovet är således finansierat i förslaget och leder inte till ökade kostnader på sikt.

Ett utbyggt tillstånds- och tillsynsförfarande förutsätter att de två processerna dels hålls isär sinsemellan, dels hålls åtskilt från myndighetens finansiering av forskning och teknikutveckling. Det ställer således krav på Rymdstyrelsens organisation. Detta är dock en del av den utveckling av rymdverksamheten som redan pågår och enligt vår bedömning snarare en prioriterings- och organisationsfråga än kostnader direkt kopplade till en ny rymdlag.

Vi föreslår att en verksamhetsutövare ska ha en ansvarsförsäkring eller ställa annan säkerhet som täcker ett strikt skadeståndsansvar eller regressansvar upp till 600 miljoner kronor som huvudregel, men att Rymdstyrelsen ska kunna besluta om undantag eller lägre försäkringsbelopp i vissa fall. Försäkringskravet gäller inte de statliga aktörer som omfattas av det statliga försäkringssystemet. Uppgiften att pröva frågan om ansvarsförsäkring är ny jämfört med de uppgifter Rymdstyrelsen hanterar i dag vid beredningen av ärenden till regeringen. Samtidigt är det villkoret en integrerad del i hela tillståndsprocessen och får hanteras i linje med övriga villkor. Den hanteringen bedöms inte kräva extra insatser utöver vad som ryms inom befintliga resurser.

Rymdstyrelsen har i dag inte någon föreskriftsrätt varför den föreskriftsrätt som föreslås blir en ny uppgift. Myndigheten har dock berett samtliga tillståndsansökningar i Sverige under de senaste 40 åren och bör vara väl skickade att precisera ytterligare villkor för beviljande av tillstånd samt vad en ansökan bör innehålla utöver det som angetts i det föreslagna regelverket.

16.5.2 Samrådsmyndigheterna

Konsekvenserna för samrådsmyndigheterna vad gäller tillstånds- och tillsynsförfarandet behandlas i avsnitt 16.7.2.

16.5.3 Övriga myndigheter

Rymdstyrelsen samråder redan i dag med Post- och telestyrelsen när det gäller såväl radiokommunikation som koordinering, notifiering och registrering av frekvenser och banpositioner enligt den internationella teleunionens radioreglemente. I föreliggande förslag är samrådet inte obligatoriskt utan behovsstyrt. Därmed torde förslaget inte innebära en ökad arbetsbelastning för Post- och telestyrelsen.

För vissa frågor kan det uppkomma behov för Rymdstyrelsen av samråd med andra myndigheter än samrådsmyndigheterna som till exempel FOI som bedriver omvärldsbevakning, analys och forskning inom rymdområdet med fokus på försvars- och säkerhetsfrågor. Rymdstyrelsen har redan i dag en samverkan med FOI i enskilda ärenden som till exempel frågan om en svensk rymdlägesbild. Ett annat exempel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

som ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar och att samordna frågor kring skydd av kritisk infrastruktur (samhällsviktig verksamhet). Rymdstyrelsen har samverkan med MSB när det gäller till exempel rymdlägesbild och satellitnavigering. Det är vår bedömning att omfattningen av sådana samråd kommer vara relativt oförändrat framöver och det bör därför kunna hanteras inom budgetramen för respektive myndighet på samma sätt som i dag.

Som redovisas i avsnitt 9.3.6 föreslår vi att Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten, i den utsträckning det behövs, ska biträda Rymdstyrelsen vad gäller verkställighet av beslut om tillgång till upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där rymdverksamhet bedrivs. Vi bedömer att det är fråga om väldigt få ärenden som Rymdstyrelsen kommer att behöva be Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten om hjälp med och detta kan därför rymmas inom de myndigheternas befintliga anslag.

16.5.4 Regeringen och rättsväsendet

Uppgiften att överpröva tillståndsansökningar för rymdverksamhet flyttas som huvudregel från regeringen till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det som kvarstår för regeringen att pröva är när samrådsmyndigheterna överklagar eller när allmän förvaltningsdomstol överlämnar sådana mål till regeringen som innehåller frågor som rör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Även med en framtida ökad ärendetillströmning är det vår bedömning att det kommer att handla om ytterst få ärenden som blir föremål för regeringens prövning. Därför kommer det nya regelverket sannolikt ge en något minskad arbetsbörda för regeringen.

Att Rymdstyrelsens beslut som huvudregel överklagas till allmän förvaltningsdomstol innebär att domstolarna har att hantera en ny måltyp. Utgångspunkten enligt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) är att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Eftersom Rymdstyrelsen finns i Stockholm kommer målen att centreras till Förvaltningsrätten och Kammarrätten i Stockholm. Initialt rör det sig rimligen om ett fåtal ärenden, som i och för sig inledningsvis kan vara

resurskrävande. Mot bakgrund av domstolarnas allmänna kompetens och storlek bedöms dock detta kunna hanteras inom befintliga anslag. På motsvarande sätt som beträffande antalet tillståndsansökningar är det svårt att bedöma i vilken utsträckning mängden överklaganden kommer att öka över tid samt när i så fall en sådan ökning inträffar.

16.5.5 Enskilda sökande

Som berörts ovan innehåller den nya lagen ett stort antal specificerade villkor jämfört med den reglering som finns i dag. I huvudsak motsvaras dessa villkor av sådana krav som redan ställs på en tillståndsansökan i dag. Att tydliggöra vad som krävs torde snarast underlätta för de sökande och göra processen mer förutsägbar.

I ett särskilt avseende inför dock den föreslagna lagen ett nytt moment, nämligen vad avser kravet på ansvarsförsäkring. Villkoret innebär en ekonomisk börda för de sökande som omfattas av kravet, vilket kan ha konsekvenser för Sveriges möjligheter att konkurrera med andra rymdnationer och attrahera näringslivsinvesteringar och forskning. En alltför betungande försäkringsbörda kan även påverka verksamheten för de företag som är i rymdbranschen, särskilt nystartade och unga företag, och leda till att verksamheten inte kan bedrivas. Genom den införda möjligheten för Rymdstyrelsen att i enskilda ärenden besluta om ett lägre försäkringsbelopp införs en flexibilitet som syftar till att motverka att försäkringsvillkoret blir alltför betungande.

16.6 Krav på långsiktig hållbarhet

Att rymdverksamheten ska vara långsiktigt hållbar för miljön och nyttjandet av rymden är en viktig modernisering av rymdlagen. Rymden kan inte nyttjas för att kartlägga klimatförändringar och utforska jordens livsbetingelser utan att samtidigt ta hänsyn till hur detta genomförs. I rymdlagen understryker vi att Sverige och svenska verksamhetsutövare ska sträva efter att efterleva de frivilliga åtaganden som överenskommit i det internationella arbetet. Syftet med regelverket är att det ska minska den negativa miljöpåverkan som rymdverksamhet kan ha, vilket bör värderas i icke-monetära enheter. Genom rymdlagens tydlighet om miljökrav befäster Sverige sin posi-

tion i det internationella miljöarbetet, men bestämmelserna innebär i sig inga nya krav på verksamhetsutövarna. Detta är således inte ett förslag som har nya ekonomiska konsekvenser. I förhållande till framtida verksamhetsutövare blir det tydligt och förutsägbart vad som i detta avseende krävs vid en tillståndsprövning. Rymdstyrelsen har att förhålla sig till åtagandena på miljöområdet redan i det tillståndsarbete som bedrivs i dag. Samrådsmyndigheterna samt övriga myndigheter bedöms inte påverkas av förslaget i dessa delar.

16.7 Reglerad samverkan för Sveriges säkerhet

Som en följd av större geopolitiska motsättningar och en ökad maktkamp mellan företrädare för konkurrerande ideologiska och politiska system har kapplopningen om rymden ökat. Till stor del kan det handla om att visa sin nationella styrka men den faktiska hotnivån i rymden har sedan ett par år tillbaka ökat enligt flera bedömare, se vidare avsnitt 5.5.3. Den nya rymdlagen säkerställer att berörda myndigheter med ansvar för genomförandet av Sveriges politik inom säkerhets-, utrikes- och försvarsområdena, genom samverkan med Rymdstyrelsen, får sådan insyn i rymdverksamheten som krävs för att bevaka Sveriges utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska intressen.

16.7.1 Rymdstyrelsen

Att Rymdstyrelsen, som tillståndsgivande myndighet, i samtliga ärenden om tillstånd för rymdverksamhet ska samråda med Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter innebär en förändring mot nuläget. Det kommer att krävas att Rymdstyrelsen skaffar sig den kunskap som behövs för rutinmässigt samråd med andra myndigheter i frågor som inte så uttalat varit en del av uppdraget hittills. Att det är ett obligatoriskt samråd innebär dock att det kan göras till en rutin vid tillståndsprövningen som inte i sig kräver närmare överväganden. Som nämnts under avsnitt 16.5.1 menar vi att regleringen av tillståndsprocessen som helhet gör att prövningen av tillståndsansökningar blir betydligt effektivare och mindre resurskrävande för Rymdstyrelsen. Sammantaget bör det ökade samrådet därför i vart fall vara kostnadsneutralt.

16.7.2 Samrådsmyndigheterna

För samrådsmyndigheterna innebär de obligatoriska samråden i tillståndsförfarandet att de får en ny roll att rutinmässigt granska om ett tillstånd är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra säkerhets-, utrikes- och försvarspolitiska intressen, och om det finns behov av att förena ett sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för dessa intressen. Samtidigt underlättar samråden myndigheternas arbete med att kartlägga hur rymdverksamheten på olika sätt kan påverka Sveriges säkerhet eller andra säkerhets-, utrikes- och försvarspolitiska intressen. Den insyn som samrådsmyndigheterna får i rymdverksamheten genom att medverka i tillståndsförfarandet kommer att bidra till en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och eventuella hot mot Sverige. Myndigheterna får därmed information som de ändå skulle behöva utnyttja resurser för att inhämta. Den föreslagna samverkan leder därför till ett effektivare nyttjande av dessa resurser.

Samtidigt kan vi konstatera att för samrådsmyndigheterna är det en ny uppgift att kommunicera med Rymdstyrelsen om olika aspekter i tillståndsprövningen. Åtminstone under en inkörningsperiod kommer samrådsmyndigheterna att behöva lägga tid och resurser på samrådsförfarandet och bidra till kunskapsuppbyggnad på Rymdstyrelsen. Den förväntade volymen ärenden är inledningsvis begränsad. Sedan rutinernas satt sig så torde uppgiften inte heller vara så betungande att den kräver ökade anslag.

Nämnda myndigheter föreslås också bistå Rymdstyrelsen vid tillsynen av rymdverksamhet. Det rör sig om bistånd i form av enstaka uppgifter inom de områden där biståndsmyndigheten är expertmyndighet. Detta uppdrag kan rimligen genomföras inom ramen för expertmyndighetens löpande arbete och med de befogenheter som respektive myndighet har enligt sin instruktion. Därför menar vi att det bör rymmas inom respektive myndighets budgetram.

16.8 Övriga konsekvenser

Enligt vår bedömning kommer förslagen i betänkandet inte få några ytterligare konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Det är således vår bedömning att förslagen till exempel inte får några

konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. En ny rymdlag påverkar inte heller omedelbart någon utförare av offentlig service.

Kiruna kommun har redan i dag en dialog med Rymdbolaget om verksamheten på Esrange, se avsnitt 12.1. Rymdlagen ställer inte några krav på samråd med kommuner eller landsting.

Rymdbranschen i sig har att värdera hur olika insatser, som till exempel bidrag till forskning eller teknikutveckling, påverkar jämställdheten i Sverige. Den nya rymdlagstiftningen bidrar främst med tydlighet och förutsägbarhet och har inga märkbara jämställdhetsaspekter.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Den nya rymdlagen med anslutande förordning och övriga författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Skälen för förslaget: Mot bakgrund av de reformbehov som vi redogjort för i avsnitt 5.2 är det angeläget att de förslag vi lämnar genomförs i närtid. Den nya rymdlagen med anslutande förordning samt de ändringar vi föreslår i offentlighets- och sekretesslagen och brottsbalken bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas för remissförfarandet, beredningen i Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen av lagförslagen är det rimligt att författningsförslagen träder i kraft den 1 januari 2023. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

17.2 Övergångsbestämmelser

17.2.1 Bestämmelserna om tillstånd och tillsyn

Vårt förslag: Ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

Skälen för förslaget: Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller som huvudregel att de föreskrifter som är i kraft när prövningen hos en myndighet eller förvaltningsdomstol sker ska tillämpas. Detta gäller i fråga om både förfarandet och prövningen i sak och

även om ett överklagat beslut har fattats före ikraftträdandet. Principen är emellertid inte utan undantag, se till exempel 2 kap. 10 § regeringsformen, och det kan också följa av övergångsbestämmelser eller motiven till lagstiftningen att en annan ordning är avsedd (jfr RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57). Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga hur pågående ärenden om tillstånd och tillsyn bör hanteras.

Vi föreslår att tillståndsprövningen ska flyttas från regeringen till Rymdstyrelsen och att det ska införas en utförlig reglering vilka villkor som krävs för att tillstånd ska beviljas och vad en tillståndsansökan ska innehålla för uppgifter. Vi föreslår vidare en utökad reglering av tillsynsförfarandet avseende tillsynsmyndighetens uppdrag och befogenheter, men också införandet av fler ingripandeåtgärder och som kan användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i verksamheten. Dessa ingripandeåtgärder ska enligt förslaget beslutas av Rymdstyrelsen i stället för regeringen.

Enligt ovan nämnda allmänna förvaltningsrättsliga principer ska ärenden som inte har slutförts före den nya lagens ikraftträdande i fortsättningen handläggas enligt de nya reglerna. En annan ordning kan emellertid föreskrivas i en övergångsbestämmelse.

Enligt vår bedömning är det lämpligt att ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet, men ännu inte avgjorts, fortsätter att handläggas enligt det regelverk som gällde när ärendet inleddes. Handläggningen av tillståndsärenden kan pågå under relativt lång tid.¹ Om villkoren för ett tillstånd ändras under handläggningen skulle detta sannolikt medföra en ökad administration och arbetsbörda för tillståndsprövningen, men också en otydlighet och ökade kostnader för verksamhetsutövaren som kan behöva komplettera sin ansökan. Sannolikt skulle handläggningstiden förlängas avsevärt. Dessa omständigheter talar för att handläggningsordningen bör bestå för de ärenden som inletts vid ikraftträdandet.

När det gäller tillstånd till överlåtelse av rymdverksamhet så regleras detta inte i den nuvarande lagen. Det kommer därmed inte finnas några pågående ärenden om överlåtelse av tillstånd när den nya lagen träder i kraft.

¹ Enligt uppgift från Rymdstyrelsen är tiden för beredningen av ett tillståndsärende mellan 3–12 månader. Därefter tar det ytterligare tid för regeringens handläggning och beslutsfattande.

Den enda tillsynsåtgärd som finns enligt den nuvarande rymd-lagen är beslut om återkallelse och ett sådant beslut kan också meddelas intermistiskt. Beträffande tillsynsåtgärder följer det av allmänna principer att beslut som har meddelats enligt en äldre föreskrift fortsätter att gälla efter det att föreskriften upphävts. Det behövs därför inte någon särskild övergångsbestämmelse som reglerar detta. När det gäller pågående tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet, men ännu inte avgjorts, bör sådana ärenden, liksom tillståndsärenden, handläggas enligt äldre bestämmelser. Med en sådan ordning bör det inte uppstå några övergångsproblem och en verksamhetsutövare kan inte överraskas med nya ingripandeåtgärder under pågående tillsynsärende.

Övergångsbestämmelser som föreskriver att ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts ska handläggas enligt äldre föreskrifter bör därför införas i den nya lagen.

17.2.2 Straffbestämmelsen

Den föreslagna ändringen i 2 kap. brottsbalken om svensk domstols behörighet och följdändringen i straffbestämmelsen i rymdlagen avser processuella bestämmelser. Utgångspunkten för processrättslig lagstiftning är att den tillämpas direkt från ikraftträdandet. Det innebär att bestämmelserna, om inte annat föreskrivs, är omedelbart tillämpliga oavsett om behörigheten utvidgas eller begränsas genom lagändringarna. Om ett mål anhängiggjorts enligt tidigare gällande rätt och svensk domstol enligt de då gällande reglerna var behörig att pröva målet, behåller domstolen dock sin behörighet, även om sådan behörighet saknas enligt de nya bestämmelserna. Vid mer omfattande nyregleringar kan det finnas anledning att överväga särskilda övergångsbestämmelser. Regeringen har emellertid anfört gällande förslaget i propositionen *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt* till ett nytt 2 kap. brottsbalken, och de därtill hörande följdändringarna i specialstraffrätten, att detta inte innebär så betydande ändringar i sak att det av det skälet finns något behov av övergångsbestämmelser (prop. 2020/21:204, s. 139). Vi delar denna bedömning och det finns därför inte skäl att införa övergångsbestämmelser i denna del.

17.2.3 Skadeståndsbestämmelserna

I den nuvarande rymdlagen finns inte några bestämmelser om skadestånd, utan endast en bestämmelse om regressrätt för staten. Vi föreslår att det införs bestämmelser om att verksamhetsutövaren ska vara strikt ansvarig för skada som rymdföremålet orsakat personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning och en ersättningsbegränsning beträffande verksamhetsutövarens strikta ansvar och regressansvar till högst 600 miljoner kronor.

Det följer av allmänna rättsgrundsatser att ny lagstiftning ska gälla i fråga om skadestånd med anledning av skada som inträffar efter ikraftträdandet, medan äldre lag ska tillämpas på skada som har inträffat dessförinnan. För en skada som inträffat före ikraftträdandet gäller därför inte de nya skadeståndsbestämmelserna. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte.

17.2.4 Överklagandebestämmelserna

Den nuvarande rymdlagen innehåller inte några bestämmelser om överklagande. I dag är det regeringen som meddelar tillstånd och beslutar om återkallelse av tillstånd. Beslut av regeringen kan inte överklagas. Det finns därmed inte behov av någon övergångsreglering för överklagande.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag (2022:000) om rymdverksamhet

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Lagens syfte är också att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Paragrafen reglerar syftet med lagen. Den behandlas i avsnitt 5.4.

Av bestämmelsen framgår det dubbla syftet med lagen. Det ena syftet, som anges i *första meningen*, är att främja svensk rymdverksamhet för att stärka forskning, utveckling och industrins innovations- och konkurrenskraft samt för att tillgodose samhällets behov av rymdrelaterad kunskap och teknik. Det andra syftet, som anges i *andra meningen*, är att säkerställa Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Uttrycket Sveriges säkerhet ska ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen, se avsnitt 5.5.3.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium. Lagen gäller också för rymdverksamhet som bedrivs utanför svenskt territorium från farkost som är registrerad i Sverige eller av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Avgränsningen av tillämpningsområdet är en följd av Sveriges internationella åtaganden enligt rymdtraktaten. Den behandlas i avsnitt 6.5–6.7. Gränsdragningsfrågor gentemot luftfartsregleringen behandlas i avsnitt 6.3.

Lagen gäller för rymdverksamhet. Vad som avses med rymdverksamhet framgår av kommentaren till 3 §.

Lagen gäller för det första för rymdverksamhet som bedrivs från svenskt territorium. Sveriges territorium omfattar Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet, se till exempel 2 § 1 tillträdesförordningen (1992:118) och 2 § 1 förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Sverige har också i enlighet med folkrätten viss jurisdiktion i den ekonomiska zonen som ligger i omedelbar anslutning till Sveriges sjöterritorium, se bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Enligt 15 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon tillämpas svensk lag på konstgjord ö, anläggning eller annan inrättning som tillkommit med stöd av lagen på samma sätt som om inrättningen varit belägen inom riket.

För det andra gäller lagen i vissa fall för rymdverksamhet som bedrivs utanför svenskt territorium. Det första fallet är om rymdverksamheten bedrivs från en farkost som är registrerad i Sverige. Med farkost avses såväl fartyg som flygplan och andra luftfartyg. Farkosten ska vara registrerad i det svenska luftfartygsregistret eller fartygsregistret, som handhas av Transportstyrelsen, för att lagen ska vara tillämplig.

Det andra fallet är om rymdverksamheten bedrivs av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige. Den juridiska personen ska vara registrerad i Sverige hos Bolagsverket för att verksamhet som bedrivs av denne ska omfattas av lagen. En svensk medborgare som är anställd hos en utländsk organisation som bedriver rymdverksamhet omfattas emellertid inte av lagens tillämpningsområde när han eller hon under sin anställning deltar i organisationens rymdverksamhet. Det följer av att organisationen som är verksamhetsutövare inte är svensk.

Definitioner

3 § I denna lag har nedanstående begrepp följande betydelse.

Rymdverksamhet

1. Utsändning av rymdföremål,
2. manövrering eller annan påverkan av rymdföremål,
3. återföring av rymdföremål,
4. aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden, och
5. annan verksamhet som utförs i rymden än de som anges i punkterna 1–4.

Rymdföremål

Ett föremål, bestående av nyttolast och sondraket eller bärraket inklusive delar av dessa, som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Verksamhetsutövare

Den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, rymdverksamhet och ansvarar för, eller har ett bestämmande inflytande över, verksamheten.

I paragrafen definieras vissa uttryck som används i lagen.

Rymdverksamhet

Uttrycket behandlas i avsnitt 6.5.1. Rymdverksamhet enligt lagen består av fem olika verksamheter; utsändning av rymdföremål, manövrering eller annan påverkan av rymdföremål, återföring av rymdföremål, aktivitet eller annan påverkan på andra himlakroppar än jorden och annan verksamhet som utförs i rymden än de nys angivna. Vad som är ett rymdföremål enligt lagen definieras också i paragrafen, se kommentaren nedan.

Punkten 1 reglerar utsändning av rymdföremål från jorden till rymden. För att en utsändning ska omfattas av punkten krävs det att rymdföremålet ska sändas ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå, se definitionen av rymdföremål. Utsänd-

ningsverksamheten börjar när rymdföremålet skiljs från utsändningsrampen. Om ett rymdföremål sänds ut från en farkost, till exempel ett fartyg eller ett flygplan, påbörjas utsändningen när föremålet har separerats från utsändningsfarkosten, som i dessa fall utgör utsändningsramp. När utsändningsverksamheten slutar beror på vad det är för rymdföremål eller vad som är syftet med utsändningen. Utsändningen av en bärraket med nyttolast, till exempel en satellit, i syfte att leverera den till en omlopps bana är avslutad när detta har gjorts. Om utsändningen inte syftar till en leverans till omlopps bana, till exempel utsändning av en sondrakets, upphör utsändningen när raket och dess nyttolast har återvänt och landat på jorden.

Det krävs inte att utsändningen lyckas på så sätt att rymdföremålet når en höjd som överstiger 100 kilometer för att utsändningen ska anses vara rymdverksamhet. Även utsändningar som misslyckas omfattas av lagen under förutsättning att avsikten var att rymdföremålet skulle sändas ut till ovannämnda höjd.

Under denna punkt faller även den manövrering av rymdföremålet som krävs för att sända ut föremålet till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

I *punkten 2* regleras manövrering eller annan påverkan av rymdföremål. Under punkten faller alla åtgärder som hänför sig till att styra eller på annat sätt påverka, till exempel knuffa, ett rymdföremål som har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå. Manövrering eller annan påverkan kan ske från jorden eller från en annan satellit genom radiokommunikation, men även genom optisk kommunikation. Likaså kan manövrering eller annan påverkan ske indirekt genom till exempel algoritmer eller maskinlärning och att satellitens egna datorer analyserar situationen och anger styrkommande utan mänsklig inblandning.

Punkten 3 avser återföring av rymdföremål från rymden till jorden. För att punkten ska vara tillämplig krävs det att rymdföremålet har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå och ska återföras från denna höjd, se definitionen av rymdföremål. Det kan exempelvis vara fråga om att återföra satelliter från nämnda höjd eller från andra himlakroppar än jorden, men också att återföra uttjänta satelliter eller raketsteg (rymskrot). Återföringen av ett rymdföremål påbörjas när föremålet styrs bort från en omlopps bana i syfte att föras tillbaka till jorden. Föremålet kan också hämtas i en

omloppsbana av ett annat rymdföremål i nämnda syfte. Återföringen avslutas när föremålet landar på jorden.

Under denna punkt faller även den manövrering av rymdföremålet som krävs för att återföra föremålet till jorden. En sondrakets återgång till jorden faller däremot inte under denna punkt eftersom detta anses vara en del av utsändningen, se kommentaren till punkten 1.

Punkten 4 reglerar aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden. Denna punkt omfattar till exempel att landa rymdföremål på en annan himlakropp än jorden samt att utföra olika aktiviteter där. Sådana aktiviteter kan vara provtagningar och utvinning av råvaror och mineraler i syfte att bygga infrastruktur i rymden av material från himlakropparna. Ett annat exempel är att påverka en asteroid genom att flytta den bort från en bana. Verksamheten enligt denna punkt börjar när rymdföremålet styrs bort från en omloppsbana i syfte att utföra en aktivitet eller påverkan på en himlakropp och slutar när aktiviteten på himlakroppen är avslutad.

Punkten 5 omfattar annan verksamhet som utförs i rymden och som inte utgör utsändning, manövrering eller återföring av rymdföremål eller aktivitet eller annan påverkan på himlakroppar. Det krävs alltså att det handlar om en annan sorts verksamhet än de verksamheter som anges i punkterna 1–4. Det kan alltså inte vara fråga om en utsändning av ett föremål som inte når höjden 100 kilometer över havsytan och som alltså inte är ett rymdföremål. En verksamhet som inte utgör utsändning, manövrering eller återföring av rymdföremål och som företas på en höjd under 100 kilometer faller däremot under denna punkt om den kan anses utföras i rymden.

Ett exempel på en verksamhet som omfattas av denna punkt är ett rymdföremål som befinner sig i en omloppsbana och som inte kan manövreras eller på annat sätt påverkas. Ytterligare ett exempel är ett experiment som sänds ut i rymden med en sondraket och därefter frigörs från sondraketen för att färdas fritt i rymden utan att manövreras eller på annat sätt påverkas.

Mottagande av signaler eller annan information från ett rymdföremål i rymden faller inte under denna punkt – eller någon av de andra punkterna – eftersom det inte är en verksamhet som utförs i rymden utan på jorden.

Rymdföremål

Uttrycket behandlas i avsnitt 6.5.1 och 6.5.3. Med rymdföremål avses ett föremål, bestående av nyttolast och sondraketen eller bärraket inklusive delar av dessa, som ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Ett rymdföremål kan bestå av sondraketen eller bärraket och den nyttolast som sondraketen eller bärraketen sänder ut i syfte att den ska utföra ett uppdrag. Nyttolasten är då integrerad med den utsändande raketten. Ett rymdföremål kan även vara endast nyttolasten när denna har skiljts från raketten, till exempel för att levereras till omloppsbana. När nyttolasten och raketten har separerats från varandra är alltså nyttolasten och raketten olika rymdföremål. Nyttolasten kan vara en satellit eller rymdsond, men det kan också vara en annan typ av farkost som är självständig i sin färd eller sin omloppsbana. Exempel på sådana självständiga och friflygande farkoster är en sub-satellit eller ett enskilt instrument som frigörs från sin modersatellit eller en landare som frigörs för att landa på en himlakropp. En ”dummy”, som fungerar som ballast för en bärraket, är också ett exempel på en nyttolast som utför ett uppdrag.

Även delar av bärraketen, sondraketen eller nyttolasten som – avsiktligt eller oavsiktligt – har separerats omfattas av begreppet rymdföremål. Det kan vara fråga om raketsteg som har frigjorts från bärraketten eller delar av en satellit som har lossnat vid en kollision. Det kan också vara en nyttolast som består av flera delar som kan manövreras eller på annat sätt påverkas var för sig. En nyttolast kan alltså bestå av flera rymdföremål. Exempelvis kan en del av en satellit frigöras och manövreras separat. Dessa självständiga delar – ibland betecknade som modersatellit och dottersatellit – utgör flera rymdföremål.

En integrerad beståndsdel av ett rymdföremål, till exempel ombordatorer, framdrivningssystem eller solceller, utgör emellertid inte ett självständigt rymdföremål i lagens mening. Likaså utgör inte kringutrustning som används vid utsändning av rymdföremål, såsom utsändningsramper på marken eller motsvarande hjälpmedel för luftfartyg eller fartyg, rymdföremål. Inte heller sådan utrustning som används för utsändning av signaler för kommunikation med satelliter och andra rymdföremål för att påverka deras position och funktion utgör rymdföremål enligt lagen.

Ett krav för att ett föremål ska betecknas som ett rymdföremål är att det ska sändas ut, sänds ut eller har sänts ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå. Avgränsningen till föremål på viss höjd får återverka på olika delar av rymdverksamheten som omfattas av lagen, såväl utsändning, manövrering eller annan påverkan av rymdföremål som återföring av rymdföremål. Härigenom blir omfattningen av begreppet rymdverksamhet i lagens mening klart och tydligt avgränsad i dessa delar.

Även misslyckade utsändningar där rymdföremålet inte når över höjden 100 kilometer över havsytan omfattas av lagen förutsatt att avsikten var att rymdföremålet skulle överstiga denna höjd.

I lagen finns ingen definition av rymden, vilket är i linje med de internationella traktaten. Om ett föremål ska sändas ut till en höjd som understiger 100 kilometer över havsytan, är föremålet inte ett rymdföremål i lagens mening. I detta fall är det alltså inte fråga om rymdverksamhet, utan om verksamhet på hög höjd som i förekommande fall omfattas av luftfartsregleringen. Det är alltså höjden som ett föremål når, eller avser att nå, som avgör om en verksamhet omfattas av rymdlagstiftningen eller luftfartslagstiftningen.

Verksamhetsutövare

Uttrycket behandlas i avsnitt 7.3.3. En verksamhetsutövare är enligt lagens definition den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, rymdverksamhet och ansvarar för, eller har ett bestämmande inflytande över, verksamheten.

Verksamhetsutövaren kan vara såväl en fysisk som juridisk person. Det är inte tillräckligt att personen bedriver, eller har för avsikt att bedriva verksamheten, utan en förutsättning är att denne också ansvarar för verksamheten eller utövar ett bestämmande inflytande över den. Att en verksamhetsutövare har ett bestämmande inflytande över verksamheten innebär att denne ensam utövar verklig styrning och kontroll över verksamheten och har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder.

En verksamhetsutövare kan vara den som har ett bestämmande inflytande över driften av rymdföremålet och ansvarar för hanteringen av denna, inklusive manövrering. Verksamhetsutövaren kan till exempel vara ägaren av en nyttolast, bärraket eller sondraket. Det kan

också vara en utsändningsleverantör som på uppdrag av en nyttolastägare utför utsändningen av nyttolasten och därmed har det bestämmande inflytandet och ansvaret över utsändningsverksamheten.

2 kap. Tillstånd

Krav på tillstånd

1 § Tillstånd krävs för att bedriva rymdverksamhet.

Paragrafen reglerar att det krävs tillstånd för att bedriva rymdverksamhet. Den behandlas i avsnitt 7.3.1–7.3.3.

Av 1 kap. 2 § framgår att lagen gäller för rymdverksamhet som dels bedrivs från svenskt territorium eller från farkost som befinner sig utomlands men är registrerad i Sverige, dels bedrivs av en svensk medborgare eller en juridisk person med säte i Sverige. Detta innebär att tillstånd krävs för verksamhet som bedrivs från svenskt territorium eller svenska farkoster eller som utförs av svenska rättssubjekt.

Såväl statlig som privat verksamhet ska vara tillståndspliktig. Det framgår emellertid av 9 § att regeringen får föreskriva undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av staten.

Det är verksamhetsutövaren som ska ansöka om tillstånd för rymdverksamhet. Vad som avses med verksamhetsutövare framgår av kommentaren till 1 kap. 3 §.

Det krävs tillstånd för varje särskild och avskild verksamhet som utgör rymdverksamhet enligt lagen. Det är alltså inte möjligt att få ett generellt tillstånd för att bedriva upprepad verksamhet inom ett område eller ett tillstånd som avser flera självständiga, friflygande rymdföremål. Varje självständigt, friflygande rymdföremål i rymden utgör en verksamhet och kräver därmed ett eget tillstånd. Detta gäller alltså även om två satelliter sänds ut med samma bärraket, eftersom det är två friflygande enheter och därmed två självständiga rymdföremål. På samma sätt är två sondraketer, som sänds ut i tät följd för att de samverkar i ett forskningsuppdrag, två friflygande enheter och kräver separata tillstånd. Det är också fråga om två verksamheter – och därmed två tillstånd – om avsikten är att ett instrument som monterats på en satellit eller en sondraket ska avskiljas i rymden för att där flyga fritt. Däremot är inte varje manöver som ett rymdföre-

mål gör en verksamhet, utan all den manövrering som krävs för att styra föremålet under dess tid i rymden utgör en verksamhet.

Lagen föreskriver olika sorts tillstånd för olika typer av verksamhet. Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan avse någon av de verksamheter som anges i punkterna 1–5 i definitionen av rymdverksamhet i 1 kap. 3 §, se kommentaren till denna bestämmelse. Det rör sig alltså om tillstånd för utsändning av rymdföremål, tillstånd för manövrering eller annan påverkan av rymdföremål, tillstånd för återföring av rymdföremål, tillstånd för aktivitet eller påverkan på annan himlakropp än jorden samt tillstånd för annan verksamhet som utförs i rymden än de nyss angivna.

Vid förändringar av verksamheten inom den beviljade tillståndstypen, som inte är av ringa betydelse, krävs ett kompletterande tillstånd. För det fall det rör sig om förändringar som är av den karaktären att det är fråga om en annan tillståndstyp, så krävs givetvis ett nytt tillstånd för den nya typen av verksamhet.

Tillståndsmyndighet

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet.

I paragrafen anges att den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd att bedriva rymdverksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.4.

Villkor för tillstånd

3 § Tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas, under förutsättning att

- 1. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas,*
- 2. verksamhetsutövaren uppfyller de krav på ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet som anges i 4 kap. 5 och 6 §§,*
- 3. verksamheten ska bedrivas med beaktande av allmän och enskild säkerhet,*
- 4. verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,*
- 5. verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas,*

6. verksamheten inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,
7. verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser,
8. verksamheten ska bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll, och
9. verksamheten ska bedrivas med beaktande av den internationella teleunionens regler.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.3.6, anger vilka allmänna villkor som verksamhetsutövaren ska uppfylla för att tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas. Vad som avses med verksamhetsutövare framgår av kommentaren till 1 kap. 3 §.

Enligt *första punkten* krävs för tillstånd att verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig ekonomisk och teknisk plan för hur verksamheten ska bedrivas. En förutsättning för tillstånd är att verksamhetsutövaren har de ekonomiska resurser som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Alla faser av verksamheten ska kunna finansieras, men också eventuella åtgärder på grund av kollisionsvarningar eller skador ska kunna hanteras ekonomiskt. En annan förutsättning för tillstånd är att verksamheten ska bedrivas så att den motsvarar de tekniska kvalifikationer som krävs enligt såväl bindande nationella och internationella föreskrifter som riktlinjer som Sverige stävar efter att följa till exempel LTS-riktlinjerna. Personalen ska ha den tekniska kompetens och erfarenhet som fordras för verksamheten. Kravet på teknisk kunskap ska emellertid stå i proportion till verksamhetens tekniska nivå, vilket innebär att det ställs högre krav på ett kommersiellt satellitprojekt än ett studentprojekt. Förväntade risker för oväntade händelser och skada i verksamheten och planen för hur detta ska hanteras tekniskt ska bedömas vara godtagbart.

Av *andra punkten* framgår att verksamhetsutövaren ska uppfylla kraven på ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet för att tillstånd ska beviljas, se kommentaren till 4 kap. 5 §. Försäkringen eller säkerheten ska som huvudregel täcka det strikta ansvaret eller regressansvaret upp till ett belopp om 600 miljoner kronor, men tillståndsmyndigheten kan besluta om ett lägre belopp om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten. Det finns även möjlighet till undantag från försäkringsskyldigheten om någon annan har en ansvarsförsäkring eller har ställt en säkerhet som täcker verksamhetsutövarens strikta ansvar eller regressansvar. Försäkringsskyldigheten gäller

inte de verksamhetsutövare som omfattas av det statliga försäkrings-systemet, se kommentaren till 4 kap. 6 §.

I *tredje punkten* anges att verksamheten ska bedrivas med beaktande av allmän och enskild säkerhet. Eftersom rymdverksamhet är förenad med risk för betydande skador ska verksamheten bedrivas på ett säkert sätt för att tillstånd ska meddelas. Risker för person- och sakskador på tredje part som verksamheten kan komma att orsaka på jordens yta, i luftrummet och i rymden ska bedömas vara acceptabla. De säkerhetskrav som gäller för den rymdbas som utsändning av rymdföremålet ska ske från ska anses vara tillräckliga.

Enligt *fjärde punkten* ska verksamheten för att få tillstånd bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan. Verksamheten ska prövas utifrån bestämmelsen om miljöskydd i 5 kap. 1 § samt de internationella riktlinjer och rekommendationer som finns om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, till exempel LTS-riktlinjerna och Space debris mitigation guidelines. I prövningen bedöms risken för uppkomst av rymdskrot, till exempel på grund av kollisioner med andra rymdföremål, samt risken för skadlig miljöpåverkan på jorden, i luftrummet och i rymden, exempelvis utsläpp, buller och nedfall. Vidare bedöms risken för skadlig miljöpåverkan om kemiska ämnen, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen ska användas. Om verksamheten innefattar landning på en annan himlakropp ska risken för oönskad biologisk spridning mellan himlakroppar bedömas. För att tillstånd ska meddelas ska dessa risker anses vara acceptabla för miljön.

Av *femte punkten* framgår att en förutsättning för tillstånd är att verksamhetsutövaren har en ändamålsenlig plan för hur verksamheten ska avslutas. För att minimera uppkomsten av rymdskrot ska verksamheten avslutas på sätt som är förenligt med bestämmelsen om miljöskydd i 5 kap. 1 § och anslutande föreskrifter samt internationella riktlinjer och rekommendationer om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, till exempel LTS-riktlinjerna och Space debris mitigation guidelines.

Enligt *sjätte punkten* får verksamheten inte vara olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen om tillstånd ska beviljas. En prövning ska göras av lämpligheten avseende de aktörer som deltar i verksamheten utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvars-

politiska intressen. Detta innefattar inte bara en granskning av verksamhetsutövaren utan även dennes samarbetspartners och finansiärer för verksamheten. Även ägarförhållanden för andra deltagande aktörer ska kontrolleras. Rymdföremålet och dess delar ska undersökas vad avser ägare, var beståndsdelarna är konstruerade, om det finns komponenter som ingår i ett annat lands exportkontrollregim och vad för uppdrag som ska utföras. Varje enskild nyttolast ska granskas. Bedömningen av om en verksamhet kan vara olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen ska även göras med beaktande av de internationella exportkontrollregimerna; Missilteknologikontrollregimen (MTCR), som syftar till att förhindra eller begränsa spridningen av robotar som bärare av massförstörelsevapen, samt Wassenaar-arrangemanget, som har exportkontrollregler som omfattar rymdfart. Även Haagkoden mot spridning av ballistiska robotar ska beaktas.

Uttrycket Sveriges säkerhet kommenteras vid 1 kap. 1 §.

I *sjunde punkten* anges att ett villkor för tillstånd är att verksamheten är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser.

Av detta följer att verksamheten ska vara förenlig med de internationella traktaten på området rymdrätt som Sverige anslutit sig till, vilket är rymdfördraget, ansvarskonventionen, räddningsfördraget och registreringskonventionen. Verksamheten ska även vara förenlig med folkrättsliga åtaganden i övrigt som Sverige är bunden av och den internationella privaträtten och EU-rätten.

Vid export av produkter med dubbla användningsområden kan tillstånd krävas enligt PDA-regelverket (EU-förordningen 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden och lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd med anslutande förordning) samt lagen om krigsmateriel. Enligt *åttonde punkten* ska därför verksamheten bedrivas med beaktande av reglerna om exportkontroll. Det är Inspektionen för strategiska produkter som är ansvarig myndighet för att pröva frågor om exporttillstånd.

Enligt *nionde punkten* är det en förutsättning för tillstånd att den internationella teleunionens regler beaktas i bedrivandet av verksamheten. Dessa regler aktualiseras beträffande kommunikationen mellan satelliten och jorden. Det krävs koordinering, notifiering och registrering inom den internationella teleunionen. Kommunikationen

från markstation till satellit regleras enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Av 10 § första stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om krav i det enskilda fallet på avtal om ansvarsfördelning med annan stat för att tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska beviljas.

Ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet samt vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla finns i 11 § 1.

Villkor i tillståndsbeslut

4 § Tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan förenas med villkor om

- 1. att uppkomst av fara för allmän och enskild säkerhet ska undvikas,*
- 2. att verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan,*
- 3. att ägarförändringar i verksamheten, som innebär att en ny ägare innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna, anmäls till den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten,*
- 4. krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,*
- 5. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd att använda radiosändare samt registrerat frekvenser och banposition inom den internationella teleunionen innan rymdverksamheten påbörjas, eller*
- 6. att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd för annan typ av rymdverksamhet innan verksamheten påbörjas.*

Paragrafen reglerar att ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan förenas med vissa villkor. Den behandlas i avsnitt 7.3.9.

Enligt praxis får en myndighet även utan författningsstöd förena ett tillstånd med villkor under förutsättning att dessa ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen, se HFD 2020 ref. 18. Det finns alltså inte något formellt hinder för tillståndsmyndigheten att förena tillståndet med andra villkor än de som anges i bestämmelsen. Samtidigt ska uppräknningen i bestämmelsen ses som en precisering i förhållande till 3 §, som anger under vilka förutsättningar tillstånd ska beviljas.

Enligt *första punkten* kan ett tillstånd förenas med villkor om att uppkomst av fara för allmän och enskild säkerhet ska undvikas. Det kan vara fråga om särskilda villkor som är hänförliga till en viss typ av verksamhet för att verksamheten ska bedrivas säkert. Ett exempel är att utsändningen sker på ett betryggande sätt och med acceptabla metoder.

I *andra punkten* anges att verksamheten ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för att minimera uppkomst av rymdskrot och annan skadlig miljöpåverkan. Villkoren som kan ställas upp enligt denna punkt ska vara i enlighet med kraven som följer av de allmänna villkoren för tillstånd enligt 3 § 4. Det kan vara fråga om att följa vissa standarder för miljöskydd för att verksamheten ska vara långsiktigt hållbar och inte ge upphov till rymdskrot, till exempel rymdföremålets materialval och tekniska design, nivåer för buller och utsläpp, framdrivning av rymdföremål eller krav på rymdföremålets manövrerbarhet.

Av *tredje punkten* framgår att ett tillstånd kan förenas med villkor om att ägarförändringar i verksamheten, som innebär att en ny ägare innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna, anmäls till tillsynsmyndigheten för verksamheten. Genom ett sådant villkor får tillsynsmyndigheten kunskap om det tillkommer nya ägare som kan ha ett inflytande i verksamheten och få möjlighet att bedöma ägarens lämplighet utifrån ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv.

Enligt *fjärde punkten* kan ett tillstånd förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Sådana villkor kan avse krav på teknisk utrustning. De kan också avse att säkerställa att de aktörer som är delaktiga i verksamheten, till exempel personal, samarbetspartners eller leverantörer håller en tillräckligt hög säkerhetsnivå. Även andra typer av villkor kan komma i fråga beroende på de hotbilder som finns i det enskilda fallet, den typ av rymdverksamhet som det är fråga om och vilken omfattning verksamheten har. För innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet, se kommentaren till 1 kap. 1 §.

Innan rymdverksamheten påbörjas måste tillstånd för radiosändning från markstation vara beviljat samt frekvenser och banposition vara registrerade inom den internationella teleunionen. Av *femte punkten* framgår att ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet kan förenas med villkor om att detta har skett. För att verksamhetsutöv-

aren ska kunna använda radiosändare för kommunikation till satelliten från en svensk markstation eller ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands krävs tillstånd från Post- och telestyrelsen enligt lagen om elektronisk kommunikation. Är det fråga om kommunikation från en markstation som ligger utomlands krävs i stället ett motsvarande utländskt tillstånd. För kommunikationen mellan satelliten och jorden krävs att frekvenser och banposition är koordinerade, notifierade och registrerade inom den internationella teleunionen.

Enligt *sjätte punkten* kan ett tillstånd förenas med villkor om att verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd för annan typ av rymdverksamhet innan den aktuella verksamheten påbörjas. Detta behövs om verksamheterna är sammanhängande på så sätt att båda tillstånden krävs för att utföra hela den planerade aktiviteten. Ett exempel är att ett utsändningstillstånd villkoras med att ett manövreringstillstånd också har beviljats innan utsändningen inleds. Det krävs inte att det rör sig om ett svenskt tillstånd, utan ett motsvarande utländskt tillstånd kan vara tillräckligt.

Överlåtelse av tillstånd

5 § Om verksamhetsutövaren avser att överlåta det bestämmande inflytandet över rymdverksamheten ska denne anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

Tillståndet att bedriva rymdverksamhet får överlåtas efter medgivande från tillståndsmyndigheten. Ett sådant medgivande ska lämnas om

- 1. förvärvaren uppfyller de villkor som ställs på en verksamhetsutövare enligt 3 § och föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelsen,*
- 2. den överlåtna verksamheten uppfyller de villkor som gällde då tillståndet för verksamheten meddelades, och*
- 3. överlåtelsen inte är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.4.1 och 7.4.2, reglerar överlåtelse av tillstånd.

I *första stycket* anges att om verksamhetsutövaren avser att överlåta det bestämmande inflytandet över rymdverksamheten ska detta anmälas till tillståndsmyndigheten. Det är överlåtaren av verksamheten som ska göra anmälan. Ett bestämmande inflytande över verksamheten har den som ensam har verklig styrning och kontroll över

verksamheten och har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder.

I *andra stycket* regleras att tillståndet får överlåtas efter medgivande från tillståndsmyndigheten och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett medgivande ska lämnas. Förvärvaren övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt tillståndet för tiden efter överlåtelsen. Det innebär att de villkor som ställts upp i det ursprungliga tillståndsbeslutet ska följas av förvärvaren.

Enligt *första punkten* krävs för ett medgivande till överlåtelsen att förvärvaren uppfyller villkoren för tillstånd som ställs på en verksamhetsutövare, se kommentaren till 3 § och 11 § 1. Det krävs att förvärvaren har de ekonomiska resurser och den tekniska kunskap och erfarenhet som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Vidare måste förvärvaren uppfylla kravet på försäkring, om inte förvärvaren omfattas av det statliga försäkringssystemet eller undantag har meddelats, se kommentaren till 4 kap. 5 och 6 §§.

Av *andra punkten* framgår att en förutsättning för medgivande till överlåtelsen är att den överlåtna verksamheten uppfyller de villkor som gällde för verksamheten då tillståndet meddelades. Samma krav ställs vid prövningen för den överlåtna verksamheten som ställdes vid tiden då det ursprungliga tillståndet för verksamheten meddelades. Det innebär att om en satellit i omloppsbanan överlåts ska samma krav ställas på verksamheten vad avser till exempel säkerhetskrav och miljökrav. Avsikten är att verksamheten varken ska omfattas av strängare eller mildare krav än vad som gällde före överlåtelsen.

Tredje punkten anger att överlåtelsen inte får vara olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen om tillstånd till överlåtelsen ska medges. Tillståndsmyndigheten ska pröva vilka konsekvenser en överlåtelse till en ny verksamhetsutövare kan få för nämnda intressen och kunna hindra överlåtelsen om den framstår som olämplig och kan skada Sverige. Det kan exempelvis vara misstanke om att förvärvaren vill ha insyn i och tillgång till svensk rymdinfrastruktur och teknik av känslig natur. Eftersom Sveriges ansvar enligt de internationella rymdtraktaten inte upphör om verksamheten överlåts till en utländsk verksamhetsutövare, är det väsentligt att förvärvaren av verksamheten prövas utifrån Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och

försvarspolitiska intressen. Uttrycket Sveriges säkerhet kommenteras vid 1 kap. 1 §.

Av 10 § andra stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om krav i det enskilda fallet på avtal om ersättningsansvar med den utländska förvärvarens stat för att överlåtelse av tillstånd att bedriva rymdverksamhet ska medges.

Samråd

6 § Tillståndsmyndigheten ska samråda med de myndigheter som regeringen bestämmer i frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.5 och 7.4.3. Den anger att tillståndsmyndigheten, som en del av tillståndsprövningen, har en skyldighet att samråda med de myndigheter som regeringen bestämmer i frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.

Avsikten med samråden är att klarlägga om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd kan vara olämpligt utifrån Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen och om ett tillstånd bör förenas med villkor med hänsyn till dessa intressen.

Uppgiftsskyldighet

7 § Tillståndsmyndigheten ska på begäran av de myndigheter som regeringen bestämmer lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 15.6, anges att tillståndsmyndigheten på begäran av de myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna uppgifter i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd.

Denna uppgiftsskyldighet för tillståndsmyndigheten innebär att sekretessen för uppgifterna bryts, se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

Registrering av rymdföremål

8 § *Register ska föras över rymdföremål av den myndighet regeringen bestämmer.*

I paragrafen anges att register ska föras över rymdföremål av den myndighet regeringen bestämmer. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.2.

Genom bestämmelsen uppfyller Sverige sin skyldighet enligt konventionen den 14 januari 1975 om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden (registreringskonventionen) att föra ett nationellt register över utsända rymdföremål. Det svenska registret ska omfatta samtliga tillståndspliktiga rymdverksamheter med rymdföremål.

Föreskrifter

9 § *Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt enligt 1 § för rymdverksamhet som bedrivs av staten. Den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av staten. Den behandlas i avsnitt 7.3.1.

Undantag från tillståndsplikt för statlig verksamhet ska tillämpas mycket restriktivt och är främst aktuellt för myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet. Avsikten är inte att verksamhet som bedrivs i forskningssyfte av till exempel universitet, högskolor och statliga forskningsinstitut eller verksamhet som bedrivs av statliga bolag ska undantas från tillståndsplikt.

En statlig verksamhet som beviljats undantag från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen. Syftet är att regeringen ska få insyn i verksamheten, bland annat med hänsyn till Sveriges åtagande enligt de internationella konventioner på rymdområdet som Sverige anslutit sig till.

10 § *Regeringen får meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet krävs avtal om ansvarsfördelning med annan stat.*

Regeringen får även meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om att för medgivande till överlåtelse av ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet till utländsk verksamhetsutövare krävs avtal om ersättningsansvar med verksamhetsutövarens stat.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.3.7 och 7.4.2, innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter och i det enskilda fallet besluta om krav på mellanstatligt avtal för att tillstånd till rymdverksamhet ska beviljas.

Första stycket rör situationen när det finns flera utsändande stater som enligt ansvarskonventionen har ett solidariskt ansvar för skada som rymdföremålet orsakar. I vissa sådana fall kan det finnas anledning att reglera i ett mellanstatligt avtal att Sverige inte är ersättningskyldig. Ett sådant avtal är emellertid inte bindande för andra än avtalsparterna och en skadelidande stat kan med stöd av ansvarskonventionen vända sig till vilken av de utsändande staterna och kräva skadestånd. Avtalet säkerställer däremot en regressrätt för Sverige gentemot avtalsparterna.

Andra stycket rör situationen när en överlåtelse av ett tillstånd ska ske till en utländsk verksamhetsutövare. Det ansvar Sverige har som utsändande stat enligt ansvarskonventionen upphör inte om rymdverksamheten överläts till en utländsk verksamhetsutövare. Det kan därför finnas anledning att i vissa fall ingå ett avtal med den förvärvande staten om att denne övertar ersättningsansvaret för den överlåtna rymdverksamheten. Det kan vara fråga om verksamhet som är förenad med stora risker och som Sverige inte har möjlighet att kontrollera. Som anförts i kommentaren till bestämmelsens första stycke är ett mellanstatligt avtal om ansvarsfördelning inte bindande för andra än avtalsparterna och en skadelidande part kan med stöd av ansvarskonventionen vända sig till Sverige och kräva skadestånd. Sverige har då möjlighet till regressrätt gentemot avtalsparterna.

11 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om*

- 1. ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet än de som anges i 3 §, och*
- 2. vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla.*

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare villkor för beviljande av tillstånd att bedriva rymdverksamhet samt vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla. Den behandlas i avsnitt 7.3.7 och 7.3.8.

3 kap. Tillsyn m.m.

Tillsynsområde och tillsynsmyndighet

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över rymdverksamhet.

I paragrafen anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över rymdverksamhet. Den behandlas i avsnitt 9.3.4.

Enligt 2 kap. 9 § får regeringen meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt för rymdverksamhet som bedrivs av staten. Av kommentaren till denna bestämmelse framgår att det främst är fråga om en myndighet inom försvars- och säkerhetsområdet som kan bli aktuell för ett undantag från tillståndsplikt. Verksamhet som meddelats undantag från tillståndsplikt står inte under tillsyn.

2 § Den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska hålla regeringen underrättad om den bedrivna verksamheten.

Av paragrafen framgår att den som meddelats undantag från tillståndsplikt ska hålla regeringen underrättad om den bedrivna verksamheten. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.4.

Av 2 kap. 9 § framgår att en statlig aktör som meddelats undantag från tillståndsplikt ska anmäla verksamheten till regeringen. En sådan statlig aktör står därefter inte under tillsyn, se kommentaren till 1 §. För att regeringen fortsatt ska ha insyn i verksamheten ska den statliga aktören hålla regeringen underrättad om verksamhetens bedrivande. Tillvägagångssättet för underrättelsen kan anpassas efter vilken sorts information som det är fråga om, till exempel om det handlar om sekretessbelagd eller säkerhetsskyddsklassificerad information. Frekvensen för underrättelserna kan också anpassas i varje enskilt fall utifrån vilken verksamhet det rör sig om. Om det inträffar ändringar i verksamheten av betydelse bör regeringen underrättas om detta.

Tillsynsmyndighetens uppdrag

3 § Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att denna lag, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och tillståndsbeslutet följs.

Paragrafen reglerar tillsynsmyndighetens övergripande uppdrag, vilket är att kontrollera om den tillståndsgivna verksamheten följer lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de villkor som anges i tillståndsbeslutet. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.5.

Tillsynsmyndighetens befogenheter

Rätt till upplysningar och inspektion

4 § För att fullgöra sitt uppdrag enligt 3 § har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där rymdverksamhet bedrivs.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2, reglerar tillsynsmyndighetens rätt till upplysningar och inspektion.

Av bestämmelsen i paragrafen följer att en verksamhetsutövare som är föremål för tillsyn på begäran av tillsynsmyndigheten ska lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Handlingarna kan avse årsrapporter, loggböcker, tekniska dokument om rymdföremålet och dess delar. Det kan även vara fråga om andra handlingar eller uppgifter som kan vara av vikt för tillsynen.

Vid bedömningen av vilka upplysningar och handlingar som får krävas ut, ska proportionalitetsprincipen beaktas, jfr 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Uppgiftsskyldigheten får inte göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet och ska stå i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Tillsynsmyndigheten får också genom bestämmelsen i paragrafen rätt att få tillträde till verksamhetsutövarens områden, lokaler och andra utrymmen. En förutsättning är emellertid att dessa används för den tillståndspliktiga rymdverksamheten. Inspektionsrätten omfattar dock inte bostäder. Rätten till tillträde ger inte tillsynsmyndigheten rätt att bereda sig tillträde med tvång.

Föreläggande

5 § *Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen samt tillståndsbeslutet ska följas.*

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens rätt att besluta om förelägganden. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.3.

I *första stycket* anges att tillsynsmyndigheten får besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen och för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen samt tillståndsbeslutet ska följas. Ett föreläggande kan till exempel avse tillhandahållande av upplysningar eller handlingar som begärts av tillsynsmyndigheten eller att tillståndshavaren ska vidta en viss åtgärd för att rymdverksamheten ska bedrivas i enlighet med lagen eller villkor i tillståndsbeslutet.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om föreläggande förenas med vite. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att förena ett beslut om föreläggande med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Om ett vitesföreläggande innebär en skyldighet att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Föreläggandet måste vara så preciserat att den det riktar sig mot får klart för sig vad som krävs av denne för att undgå att vitet döms ut. Om beslutet inte följs har tillsynsmyndigheten möjlighet att ansöka hos förvaltningsrätt om att vitet ska dömas ut.

Förelägganden mot statliga aktörer bör som utgångspunkt inte förenas med vite. Det kan emellertid inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas skäl till att förena ett sådant föreläggande med vite. En bedömning får göras i det enskilda fallet.

Ingripanden*Återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor*

6 § *Ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet får återkallas eller tillståndsvillkor ändras, om*

1. tillståndshavaren har åsidosatt villkor i tillståndsbeslutet,

2. tillståndshavaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter,

3. tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller

4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Paragrafen reglerar återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor. Den behandlas i avsnitt 9.5.2.

Återkallelse av tillståndet är den mest ingripande tillsynsåtgärden och ska användas vid allvarliga överträdelser. Innan en återkallelse görs ska tillsynsmyndigheten överväga om en annan åtgärd är tillräcklig, till exempel att meddela en varning eller en anmärkning. Ett tillstånd ska inte heller återkallas om ändamålet med återkallelsen lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras. Tillsynsmyndigheten ska innan en återkallelse görs av ett tillstånd som omfattar en pågående verksamhet i rymden bedöma konsekvenserna av en återkallelse, särskilt i förhållande till Sveriges internationella förpliktelser, så att ansvarsfrågan för det aktuella rymdföremålet har hanterats på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt *första punkten* får återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor göras om tillståndshavaren har åsidosatt något villkor i tillståndsbeslutet. För att en återkallelse ska ske ska det vara fråga om en allvarlig överträdelse av tillståndsvillkoret.

Av *andra punkten* framgår att om tillståndshavaren har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter får tillsynsmyndigheten återkalla tillståndet eller ändra tillståndsvillkor. Uttrycket oriktiga eller vilseledande uppgifter avser fall då ett fel beror på tillståndshavaren eget agerande vid uppgiftslämnandet, det vill säga även fall då betydelsefulla uppgifter utelämnas. Det krävs att det är fråga om en allvarlig förseelse på så sätt att tillståndshavaren lämnat felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande eller undanhållit uppgifter av väsentlig betydelse.

Tredje punkten föreskriver att återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor får göras om tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Uttrycket Sveriges säkerhet kommenteras vid 1 kap. 1 §.

Enligt *fyärde punkten* får återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor göras om tillståndshavaren har tilldelats en varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till, se kommentaren till 7 §.

Varning

7 § I stället för att återkalla tillståndet enligt 6 § 1 och 2 får tillsynsmyndigheten meddela en skriftlig varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

Paragrafen reglerar ingripandeåtgärden varning. Den behandlas i avsnitt 9.5.3.

Om en allvarlig överträdelse har skett i form av att tillståndshavaren har åsidosatt ett väsentligt villkor i tillståndsbeslutet eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter av betydelse och som skulle kunna motivera en återkallelse av tillståndet, kan tillsynsmyndigheten i stället meddela en skriftlig varning. En förutsättning är att det är en tillräckligt ingripande åtgärd. I annat fall ska tillståndet återkallas. En bedömning av vilken ingripandeåtgärd som ska beslutas får göras i det enskilda fallet. Bedömningen ska också innefatta konsekvenserna av en återkallelse om det är fråga om en pågående verksamhet, se kommentaren till 6 §.

Om tillståndshavaren redan har fått en varning utan att det förhållandet som föranlett varningen rättats till, kan det vara skäl för att tillståndet i stället ska återkallas, se 6 § 4.

Vad som avses med oriktiga eller vilseledande uppgifter kommenteras i 6 §.

Anmärkning

8 § Om en överträdelse eller förseelse enligt 6 § 1 och 2 är mindre allvarlig får tillsynsmyndigheten meddela en anmärkning.

I paragrafen regleras ingripandeåtgärden anmärkning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.4.

Om tillståndshavaren har åsidosatt villkor i tillståndsbeslutet eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, får tillsynsmyndigheten meddela en anmärkning. Tillsynsmyndigheten kan alltså välja om

den vill meddela en anmärkning. En förutsättning är att det är fråga om en mindre allvarlig överträdelse eller förseelse. Det får alltså inte vara fråga om väsentliga villkor som åsidosätts eller lämnande av felaktiga uppgifter som medför allvarliga konsekvenser. I sådana fall ska en mer ingripande åtgärd väljas såsom varning, återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor. Anmärkning är alltså den minst ingripande tillsynsåtgärden enligt lagen.

Vad som avses med oriktiga eller vilseledande uppgifter kommenteras i 6 §.

Tillfälligt beslut

9 § *Tillsynsmyndigheten får meddela att ett beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd tills vidare inte ska gälla.*

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

I paragrafen regleras tillfälligt beslut. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.5.

Bestämmelsen i *första stycket* möjliggör för tillsynsmyndigheten att, i samband med att en tillsynsprövning initieras, meddela att beslutet om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelsen av ett sådant tillstånd inte ska gälla i avvaktan på att tillsynsärendet avgörs slutligt. Det är fråga om ett omedelbart ingripande från tillsynsmyndigheten för att en händelse har inträffat som medför att tillståndet till rymdverksamheten tillfälligt måste stoppas, till exempel med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen. Det kan också vara fråga om en överträdelse eller en brist i verksamheten som kan medföra allvarliga konsekvenser för allmän och enskild säkerhet. Det tillfälliga beslutet gäller medan ett mer utförligt beslutsunderlag inhämtas så att ett slutligt beslut kan fattas i frågan eller i väntan på att en åtgärd vidtas för att undanröja det som utlöst det tillfälliga beslutet.

Ett exempel är att det inträffar en händelse, efter att ett beslut om utsändning av ett rymdföremål beviljats men innan den planerade utsändningen, som medför att det är olämpligt med hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen att genomföra utsändningen. Ett annat exempel är att en verksamhetsutövare som har beviljats tillstånd går i konkurs innan den planerade utsändningen ägt rum och verksamheten måste överlåtas. Ett tredje exempel är att

i en verksamhet som består av utsändning av flera satelliter i samma läge framkommer det att en av satelliterna misstänks ha en olämplig ägare som behöver utredas för att se om satelliten i fråga ska undantas från utsändningen.

Av *andra stycket* framgår att det tillfälliga beslutet gäller omedelbart även om det överklagas. Av 6 kap. 1 § *andra stycket* framgår att ett tillfälligt beslut får överklagas särskilt.

Straffbestämmelse

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller åsidosätter villkor i tillståndsbeslutet, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse. Den behandlas i avsnitt 9.6. Bestämmelsen innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller åsidosätter villkor i tillståndsbeslutet, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Den motsvarar den straffbestämmelse som fanns i den tidigare lagen om rymdverksamhet men har genomgått redaktionella och språkliga förändringar.

Av 2 kap. 5 § *andra stycket* 4 h brottsbalken framgår att krav på dubbel straffbarhet inte ska gälla för brott som avses i rymdlagen.

Avgifter

11 § Tillsynsmyndigheten får ta ut avgift för tillsynen av tillståndshavaren.

I paragrafen anges att tillsynsmyndigheten får ta ut avgift för tillsynen av tillståndshavaren. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.7.

Ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för tillsyn finns i 14 §.

Uppgiftsskyldighet

12 § Tillsynsmyndigheten ska på begäran av de myndigheter regeringen bestämmer lämna uppgifter i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 15.6, anges att tillsynsmyndigheten på begäran av de myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna uppgifter i ärenden om återkallelse av tillstånd, ändring av tillståndsvillkor eller tillfälligt beslut.

Denna uppgiftsskyldighet för tillsynsmyndigheten innebär att sekretessen för uppgifterna bryts, se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

Föreskrifter

13 § Regeringen får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheten

- 1. får begära hjälp av en annan myndighet vid tillsynen, och*
- 2. på begäran av vissa andra myndigheter ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.*

Paragrafen innehåller bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter och behandlas i avsnitt 9.3.6 och 9.5.7.

Bemyndigandet i *första punkten* avser att tillsynsmyndigheten får begära hjälp av en annan myndighet vid tillsynen. Det kan exempelvis vara fråga om att vid en inspektion ta hjälp av en myndighet som har den kompetens som krävs inom säkerhets- och försvarsområdet för att bistå i bedömningar rörande Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter. Sådan kompetens är exempelvis nödvändig att hämta in vid prövningar om tillståndshavaren bedriver rymdverksamhet som är olämplig med hänsyn till dessa intressen och det därför kan vara aktuellt att återkalla tillståndet. Tillsynsmyndigheten kan också behöva hjälp för att genomföra inspektion om den lokal där rymdverksamheten bedrivs är ett skyddsobjekt. Det kan även vara fråga om hjälp med tvångsåtgärder som krävs för tillsynens genomförande för att få tillträde till en lokal vid en inspektion eller om dokumentation inte lämnas ut.

Bemyndigandet i *andra punkten* avser att tillsynsmyndigheten på begäran av vissa andra myndigheter ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för tillsyn. Den behandlas i avsnitt 9.3.7.

4 kap. Skadestånd och försäkring

Skadestånd

Ansvar

1 § Verksamhetsutövaren ska ersätta skada som ett rymdföremål orsakar personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning, även om verksamhetsutövaren inte har vållat skadan.

Ansvaret i första stycket gäller inte om den skadelidande

- 1. uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan, eller*
- 2. deltagit i den rymdverksamhet som orsakat skadan.*

Paragrafen reglerar verksamhetsutövarens strikta ansvar för skador och behandlas i avsnitt 10.3.4.

Enligt *första stycket* är verksamhetsutövaren ansvarig för skada som ett rymdföremål orsakar personer eller egendom på jorden eller på luftfartyg under flygning. Detta gäller även om verksamhetsutövaren inte har vållat skadan. Ansvaret är alltså strikt.

Bestämmelsen motsvarar det strikta ansvar som Sverige har enligt ansvarskonventionen för skada på jorden eller på luftfartyg under flygning och som drabbar tredje part. Därutöver omfattar den ansvar för skada som rymdföremålet orsakat svenska medborgare eller svenskt territorium eller luftfartyg som är registrerade i Sverige och är under flygning. Det strikta ansvaret enligt bestämmelsen kommer främst att aktualiseras vid utsändning av rymdföremål, men det kan också bli aktuellt vid återföring av rymdföremål till jorden eller för det fall rymdföremålet inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden eller på luftfartyg under flygning. Det innebär att i de flesta fall är

utsändningsleverantören den som är verksamhetsutövare enligt bestämmelsen, eftersom det är denne som har ansvaret, kontrollen och det bestämmande inflytandet över utsändningen och återföringen av raketdelar och raketsteg, se kommentaren till 1 kap. 3 § vad som avses med verksamhetsutövare. Verksamhetsutövare kan emellertid även vara ägaren till ett rymdföremål som återförs till jorden eller till ett rymdföremål som inte brinner upp i atmosfären som avsett.

Bestämmelsen medför att en skadelidande tredje part kan väcka skadeståndstalan mot verksamhetsutövaren i svensk domstol och inte enbart är hänvisad till ordningen med diplomatiska förhandlingar enligt ansvarskonventionen.

Bestämmelsen omfattar skador som orsakas av rymdföremål, vilket innebär att utsändningar av föremål som inte omfattas av lagens definition av rymdföremål faller utanför regleringen, se kommentaren till 1 kap. 3 §. Det innebär en avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde till skador som orsakas av rymdföremål som ska sändas ut till en höjd som överstiger 100 kilometer över havsytans nivå.

Att ersättningsbeloppet är begränsat följer av 4 § första stycket.

I *andra stycket* regleras undantag från skadeståndsansvaret. Enligt *första punkten* gäller inte det strikta ansvaret om den skadelidande uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har medverkat till skadan. Av *andra punkten* framgår att om den skadelidande har deltagit i den rymdverksamhet som orsakat skadan gäller inte det strikta ansvaret.

2 § I skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser som ska tillämpas avseende verksamhetsutövarens ansvar för skada i andra fall än som anges i 1 § första stycket.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.3.5, innehåller en upplysningsbestämmelse om att i skadeståndslagen finns bestämmelser som ska tillämpas beträffande verksamhetsutövarens ansvar för skada som ett rymdföremål orsakar i andra fall än på jorden eller på luftfartyg under flygning. Det är alltså då fråga om skada som orsakas i rymden. Utanför tillämpningsområdet för 1 § första stycket faller också eventuell skada som ett föremål som inte faller under lagens definition av rymdföremål orsakar på jorden eller på luftfartyg under flygning, det vill säga föremål som är avsedda att sändas ut på lägre höjd än 100 kilometer över havsytan, se kommentaren till 1 kap. 3 §.

Skadeståndsansvar i enlighet med skadeståndslagen kräver uppsåt eller vårdslöshet. Vid sidan av skadeståndslagens regler tillämpas allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser som är oskrivna principer inom skadeståndsrätten som fyller ut lagens regelsystem. Hänvisningen till skadeståndslagen omfattar även dessa principer.

Regressrätt

3 § Staten kan kräva ersättning för sådant skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt internationella överenskommelser.

Paragrafen reglerar regressrätt. Den behandlas i avsnitt 10.3.6. Enligt bestämmelsen kan staten kräva ersättning för sådant skadestånd som staten betalt på grund av åtaganden enligt ansvarskonventionen. Regressansvaret är strikt, det vill säga det gäller oberoende av vållande.

Den aktör som i de flesta fall kan bli aktuell för regressansvar när det gäller det strikta ansvaret, som omfattar skador på jorden eller på luftfartyg under flygning, är verksamhetsutövaren för utsändningen, det vill säga utsändningsleverantören. Ett regressansvar avseende strikt ansvar kan emellertid även aktualiseras för en verksamhetsutövare för ett rymdföremål som orsakar skador på jorden eller i lufrummet, till exempel en satellit som inte brinner upp i atmosfären utan slår ner på jorden. En verksamhetsutövare för en nyttolast som ska utföra ett uppdrag i rymden och har en plats på en utsändning som orsakar skador, kan också bli aktuell för ett regressansvar avseende strikt ansvar på grund av svenska statens ansvar som utsändande stat enligt ansvarskonventionen. Nyttolastägaren kan också få ett regressansvar gentemot svenska staten för det culpösa ansvaret för skador i rymden.

Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att det inte är ett krav för staten att använda sin regressrätt, utan en möjlighet. Det kan finnas fall då det framstår som skäligt att regressrätten jämkas eller helt bortfaller. Ett exempel är att om Sverige vid folkrättsliga förhandlingar med en skadelidande stat av politiska skäl vill betala ett högre skadestånd än vad som följer av åtagandena i ansvarskonventionen, kan det vara oskäligt att hävda regressrätt för den erlagda ersättningen. Ett annat exempel är om staten genom felaktiga åtgärder eller anvisningar medverkat till skadan på sätt som motiverar att

staten helt eller delvis bör stå för denna (jfr prop. 1981/82:226, s. 13 och 25).

Att ersättningsbeloppet är begränsat följer av 4 § första stycket.

Beloppsbegränsning

4 § Den ersättning som ska utges enligt 1 eller 3 § uppgår till högst 600 miljoner kronor.

Begränsningen enligt första stycket gäller inte om skadan har orsakats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Paragrafen reglerar en begränsning av det skadeståndsbelopp som kan utgå på grund av verksamhetsutövarens strikta ansvar eller regressansvar. Den behandlas i avsnitt 10.3.7.

Av *första stycket* framgår att den ersättning som verksamhetsutövaren ska utge på grund av sitt strikta ansvar eller regressansvar uppgår till högst 600 miljoner kronor.

I *andra stycket* anges att beloppsbegränsningen inte gäller om verksamhetsutövaren har orsakat skadan uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Ett exempel på sådan oaktsamhet är om verksamhetsutövaren åsidosätter väsentliga villkor i tillståndsbeslutet.

Försäkring m.m.

5 § Verksamhetsutövaren ska ha en ansvarsförsäkring eller ställt en annan ekonomisk säkerhet som vid varje tidpunkt täcker det ansvar som följer av 1 eller 3 § upp till ett belopp om 600 miljoner kronor.

Tillståndsmyndigheten får besluta om

1. ett lägre belopp än det som anges i första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten, eller

2. att skyldigheten i första stycket inte gäller om någon annan har en ansvarsförsäkring eller ställt en annan ekonomisk säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar.

Paragrafen reglerar försäkring. Den behandlas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

Av *första stycket* framgår att verksamhetsutövaren ska ha en ansvarsförsäkring som täcker det strikta ansvaret eller regressansvaret upp till ett belopp om 600 miljoner kronor. Försäkringsbeloppet motsvarar det högsta möjliga belopp som verksamhetsutövaren kan få

betala på grund av sitt strikta ansvar eller regressansvar, se 4 § första stycket. I stället för ansvarsförsäkring kan en annan ekonomisk säkerhet ställas. En sådan säkerhet kan vara pant, borgen, bankgaranti eller företagshypotek, jfr 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Försäkringen eller den ekonomiska säkerheten ska vid varje tidpunkt av verksamheten täcka det angivna beloppet. Vad som avses med verksamhetsutövare framgår av kommentaren till 1 kap. 3 §.

Enligt *andra stycket första punkten* kan tillståndsmyndigheten besluta om ett lägre belopp som ska täckas av försäkring eller annan ekonomisk säkerhet än 600 miljoner kronor, om det är lämpligt med hänsyn till verksamheten. Ett lägre belopp kan främst komma i fråga för rymdverksamhet som är av begränsad omfattning och som sannolikt inte kommer att orsaka omfattande skador. En lämplighetsbedömning får göras av tillståndsmyndigheten i det enskilda fallet med hänsyn till samtliga omständigheter som kan påverka risken för skada, till exempel verksamhetstyp, typ av rymdföremål, utsändningshöjd samt verksamhetens omfattning, tid och syfte.

Enligt *andra stycket andra punkten* kan tillståndsmyndigheten besluta om att skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring, eller ställa en annan ekonomisk säkerhet, inte gäller om någon annan har en försäkring eller har ställt en säkerhet som täcker verksamhetsutövarens ansvar. Det kan vara fråga om när flera aktörer samverkar, till exempel om samma utsändning innehåller flera rymdföremål som ska separeras från varandra i rymden och en aktör har tecknat en försäkring som även omfattar en annan aktörs verksamhet. Tillståndsmyndigheten får då besluta att en verksamhetsutövare undantas från försäkringsskyldigheten om någon annan aktör har en försäkring som även täcker det ansvar som verksamhetsutövaren har. En förutsättning för att undgå försäkringsskyldigheten är att försäkringen täcker verksamhetsutövarens ansvar fullt ut.

6 § Skyldigheten i 5 § första stycket gäller inte den som omfattas av det statliga försäkringssystemet.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4.2, anges att skyldigheten att ha en ansvarsförsäkring eller ställa annan ekonomisk säkerhet inte gäller den som omfattas av det statliga försäkringssystemet. Det statliga försäkringssystemet handhas av Kammarkollegiet och är ett riskfinansieringssystem för statliga myndigheter och stiftelser med

statlig anknytning. Statliga bolag och affärsverk omfattas inte av undantaget.

5 kap. Miljöskydd

1 § Rymdverksamhet ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och nyttjandet av rymden. Verksamhetsutövaren ska sträva efter att verksamheten inte ger upphov till rymdskrot eller leder till skadlig miljöpåverkan på jorden, i atmosfären eller i rymden, inklusive andra himlakroppar än jorden.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om miljöskydd och rymdskrot. Den behandlas i avsnitt 11.4.1. Bestämmelsen motsvarar Sveriges åtagande enligt rymdfördragets miljöbestämmelse, men även de internationella riktlinjer och rekommendationer som finns om långsiktigt hållbart nyttjande av rymden, till exempel LTS-riktlinjerna och Space debris mitigation guidelines, som Sverige strävar efter att följa.

Bestämmelsen föreskriver att rymdverksamhet ska bedrivas på sätt som är långsiktigt hållbart för miljön och nyttjandet av rymden och att verksamhetsutövaren ska sträva efter att verksamheten inte ger upphov till rymdskrot eller leder till skadlig miljöpåverkan på jorden, i atmosfären eller i rymden, inklusive andra himlakroppar än jorden. Genom uttrycket ”sträva efter” framgår att bestämmelsen främst är handlingsdirigerande.

Ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot finns i 2 §.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om miljöskydd och rymdskrot. Den behandlas i avsnitt 11.4.1.

6 kap. Överklagande

1 § Beslut i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. får överklagas av sökanden i ärendet.

Beslut i ärenden om föreläggande enligt 3 kap. 5 §, återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor enligt 3 kap. 6 §, varning enligt 3 kap. 7 §, anmärkning enligt 3 kap. 8 §, tillfälligt beslut enligt 3 kap. 9 § och avgift enligt 3 kap. 11 §, får överklagas av tillståndshavaren. Beslut om tillfälligt beslut får överklagas särskilt.

Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får överklaga beslut om

- 1. tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd,*
- 2. villkor i ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller att ett sådant tillstånd inte har förenats med villkor,*
- 3. att inte återkalla tillstånd att bedriva rymdverksamhet, eller*
- 4. att inte meddela tillfälligt beslut.*

I paragrafen regleras vilka beslut enligt lagen som får överklagas och vem som har rätt att överklaga. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.2 och 14.3.

Enligt *första stycket* får sökanden i ärendet överklaga beslut i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller om överlåtelse av sådant tillstånd. En förutsättning är att beslutet har gått sökanden emot, jfr 42 § förvaltningslagen. Det kan vara fråga om att ansökan om tillstånd avslås eller att tillståndet är förenat med vissa villkor. Kravet att beslutet har gått den enskilde emot ska tolkas generös och är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras, jfr HFD 2015 ref. 73.

I *andra stycket* anges att beslut i tillsynsärenden om föreläggande, återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor, varning, anmärkning, tillfälligt beslut och avgift, får överklagas av tillståndshavaren. En förutsättning är att beslutet har gått sökanden emot, se kommentaren till första stycket. I bestämmelsen anges också att beslut om tillfälligt beslut får överklagas särskilt. Det innebär att beslutet kan överprövas omedelbart och inte endast när ärendet avgörs slutligt.

Av *tredje stycket* framgår vilka beslut som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter får överklaga. Det gäller beslut om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd samt villkor i ett tillståndsbeslut eller att ett tillstånd inte har förenats med villkor. Vidare gäller det beslut om

att inte återkalla tillstånd eller att inte meddela ett tillfälligt beslut. En begäran om ett sådant beslut kan göras av samrådsmyndigheterna och överklagandebestämmelsen möjliggör för myndigheterna att även efter tillståndsmyndighetens prövning bevaka frågor om Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen i tillstånds- och tillsynsärenden.

Frågan om utdömmande av vite regleras i lagen om viten. Där regleras även frågan om överklagande av utdömda viten. Den nu aktuella paragrafen är alltså inte tillämplig vid överklagande av beslut om utdömmande av vite.

2 § Beslut som överklagas med stöd av 1 § första och andra styckena överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutsmyndigheten är motpart i domstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som överklagas med stöd av 1 § tredje stycket överklagas till regeringen.

Om ett mål som anhängiggjorts hos allmän förvaltningsdomstol innehåller frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Paragrafen reglerar till vilken instans som beslut enligt lagen överklagas till. Den behandlas i avsnitt 14.4–14.6.

Enligt *första stycket första meningen* överklagas beslut i tillstånds- och tillsynsärenden till allmän förvaltningsdomstol, det vill säga till en förvaltningsrätt som första domstolsinstans. I *första stycket andra meningen* anges att beslutsmyndigheten är motpart i domstolen, vilket innebär att beslutsmyndigheten får partsställning i förvaltningsprocessen och har rätt att överklaga ett avgörande som går myndigheten emot.

Förvaltningsrättens avgörande kan överklagas till kammarrätt. Av *första stycket tredje meningen* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt *andra stycket* överklagas beslut som överklagas av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter till regeringen.

Tredje stycket reglerar att vissa mål ska överlämnas från allmän förvaltningsdomstol till regeringen för prövning. Det är fråga om mål som anhängiggjorts hos allmän förvaltningsdomstol och som

innehåller frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Ett sådant överlämnande kan initieras av domstolen självmant men också genom att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Inspektionen för strategiska produkter begär att målet ska överlämnas av hänsyn till att det innehåller frågor om Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Domstolen ska bifoga ett eget yttrande vid överlämnandet. Yttrandet ska innehålla en motivering med förslag till avgörande, men inte avseende de frågor som berör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

För innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet, se kommentaren till 1 kap. 1 §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.*
2. *Genom lagen upphävs lagen (1982:963) om rymdverksamhet.*
3. *Ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.*

Första punkten föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2023. Av *andra punkten* framgår att lagen (1982:963) om rymdverksamhet upphävs genom lagen. Punkterna behandlas i avsnitt 17.1.

I *tredje punkten* föreskrivs att ärenden om tillstånd och tillsyn som har inletts före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts när lagen träder i kraft ska handläggas enligt äldre föreskrifter. Med äldre föreskrifter avses lagen (1982:963) om rymdverksamhet och förordningen (1982:1069) om rymdverksamhet. Punkten behandlas i avsnitt 17.2.

18.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. Om svensk domstols behörighet

Brott som har begåtts utanför Sverige

Särskilda bestämmelser om behörighet

4 § *Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i*

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
4. 51 a § jaktlagen (1987:259),
5. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
6. 49 § fiskelagen (1993:787),
7. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
8. 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
9. 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
10. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
11. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696),
12. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition, och
13. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige. Den behandlas i avsnitt 9.6.2.

Paragrafen har ändrats på så sätt att hänvisningen till den tidigare lagen om rymdverksamhet har tagits bort. Bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över brott mot rymdlagen som har begåtts utanför Sverige framgår i stället av 2 kap. brottsbalken (enligt förslaget i propositionen *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt*, prop. 2020/21:204).

Krav på dubbel straffbarhet

5 § I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,

g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, eller

h) 3 kap. 10 § lagen (2022:000) om rymdverksamhet.

I paragrafen anges när dubbel straffbarhet är en förutsättning för svensk domstols behörighet.

Bestämmelsen i *andra stycket 4 h* är ny. Den föreskriver att kravet på dubbel straffbarhet i första stycket inte ska gälla för brott som avses i rymdlagen. Den behandlas i avsnitt 9.6.2.

18.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap. Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Sekretessbrytande bestämmelser

3 b § Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att Säkerhetspolisen, Försvarmakten eller Inspektionen för strategiska produkter lämnar uppgift som avses där till Rymdstyrelsen, om uppgiften avser

1. frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. lagen (2022:000) om rymdverksamhet, kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

2. behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut enligt 3 kap. 6 eller 9 § lagen om rymdverksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 15.5. Den innehåller sekretessbrytande bestämmelser för Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Inspektionen för strategiska produkter när det gäller uppgifter som omfattas av utrikessekretess, sekretess i det internationella samarbetet och försvarssekretess.

Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* gör det möjligt för Säkerhetspolisen, Försvarmakten eller Inspektionen för strategiska produkter att lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av sådant tillstånd så att myndigheten kan få underlag för att tillämpa bestämmelserna till skydd för Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i 2 kap. 3–5 §§ och 3 kap. 6 och 9 §§ lagen om rymdverksamhet. Uttrycket Sveriges säkerhet ska ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen, se avsnitt 5.5.3.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska det göras en intresseavvägning för att bedöma om det är lämpligt att uppgiften lämnas ut till Rymdstyrelsen. Sekretessen bryts endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

18 kap. Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott

Förundersökningar, underrättelseverksamhet, m.m.

Sekretessbrytande bestämmelser

4 b § Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att Säkerhetspolisen lämnar uppgift som avses där till Rymdstyrelsen, om uppgiften avser

1. frågan om ett tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller ett medgivande till överlåtelse av sådant tillstånd enligt 2 kap. lagen (2022:000) om rymdverksamhet, kan vara olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen,

2. behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor med hänsyn till Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska intressen, eller

3. frågan om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut enligt 3 kap. 6 eller 9 § lagen om rymdverksamhet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 15.5. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för Säkerhetspolisen när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess för underrättelseverksamhet m.m.

Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* medför att Säkerhetspolisen kan lämna sekretessbelagda uppgifter till Rymdstyrelsen i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet eller överlåtelse av ett sådant tillstånd så att Rymdstyrelsen kan få underlag för att tillämpa bestämmelserna till skydd för Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen i 2 kap. 3–5 §§ och 3 kap. 6 och 9 §§ lagen om rymdverksamhet. För innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet, se kommentaren till 15 kap. 3 b §.

Enligt paragrafens *andra stycke* bryts sekretessen endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning.

Kommittédirektiv 2020:34

Översyn av regelverket för rymdverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 april 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av rymdlagen och vid behov den anslutande rymdförordningen. Syftet med översynen är att åstadkomma en långsiktigt hållbar reglering av rymdverksamheten som står i samklang med internationella regelverk och nationella säkerhetsbehov och som skapar förutsägbarhet och goda förutsättningar för företag, universitet och högskolor samt myndigheter inom rymdområdet.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka krav som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet och om staten bör omfattas av tillståndsplikt,
- undersöka om det är lämpligt att i rymdlagen införa bestämmelser om skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomsten av rymdskrot, och
- vid översynen ta hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen och folkrättsliga förpliktelser samt bedöma om skydd för Sveriges säkerhet bör regleras i rymdlagen.

Utredaren ska också identifiera på vilka områden kompletterande reglering kan behövas för att kommersiell bemannad rymdfart ska kunna bedrivas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2021.

Rymdverksamheten befinner sig i stark förändring

Rymden är tillgänglig för alla stater och de har samma rätt att utforska och använda rymden för fredliga ändamål. Internationell rymdverksamhet har historiskt kännetecknats av att rymdaktiviteter har bedrivits av ett fåtal stater och större statliga aktörer. Teknikutvecklingen har dock lett till att nya rymdnationer har tillkommit och att privata investeringar har ökat. Vidare har samhället blivit allt mer beroende av de tjänster och funktioner som satelliter tillhandahåller. Satelliterna används till exempel för telekommunikation, positionering, tillhandahållande av exakt tid, väderleksprognoser, finansiella transaktioner, förvaltning och förädling av skogs- och jordbruk, som verktyg för informationsinhämtning i arbetet med de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030, klimatövervakning, jordobservation och informations- och underrättelseinhämtning. De ökande aktiviteterna och de allt fler aktörerna i internationell rymdverksamhet, med allt större volym materiel i rymdmiljön som resultat, understryker behovet av ett långsiktigt hållbart nyttjande av rymden. Detta medför också att det är viktigt att vi skyddar rymdmiljön för framtida generationer, vilket föranlett FN:s rymdkommitté COPUOS att ta fram nya riktlinjer för långsiktigt hållbar rymdverksamhet. Vidare är det väsentligt att rymden hålls fri från konflikter för att säkerställa tillgången till rymden och de infrastrukturer i rymden som samhället är beroende av.

Svensk rymdverksamhet är en strategisk tillgång för utveckling av kunskapssamhället. Det är viktigt att den bedrivs på ett sätt som främjar forskning, utveckling och innovation, bidrar till att skapa högteknologiska arbetstillfällen, skapar samhällsnytta och stärker nationell säkerhet och svensk konkurrenskraft.

Samtidigt sker en förändring i omvärlden där rymden framtonar som en arena där ett växande antal länders säkerhets- och försvarspolitiska intressen ställs mot varandra. Allt fler länder beskriver rymden som en domän där militära konflikter inte längre kan uteslutas. Rymdverksamheten har allt tydligare blivit ett redskap för staters säkerhets- och försvarspolitik och verksamheten utgör i allt fler länder en integrerad del av försvaret. Europeiska kommissionen som tillträdde 2019 har klargjort sin inriktning, att rymden är ett verktyg för att främja unionens säkerhet och försvar. På grund av att rymdverksamhet i

många avseenden präglas av dubbla användningsområden är det en utveckling som påverkar hela rymdområdet.

Produkter med dubbla användningsområden har en civil användning, men kan även användas för militära ändamål eller för framställning av massförstörelsevapen och dess bärare. Det finns gemensamma regler inom EU för sådana produkter. Ur ett internationellt exportkontrollperspektiv utgör rymdverksamhet en fundamental och framväxande teknologisk marknad för bland annat produkter med dubbla användningsområden som kan väntas växa i betydelse. Exportkontroll omfattar dock inte endast transfereringar av fysiska produkter utan även immateriell kunskapsöverföring (Intangible Technology Transfer, IT²T) som kan aktualiseras t.ex. vid joint ventures, dvs. samriskföretag, mellan olika internationella aktörer för ett gemensamt projekt.

Rymdverksamhet kan vara kostsam och det är därför ofta nödvändigt att bedriva den i samarbete med andra länder. Deltagande i EU:s rymdprogram, program som administreras av det europeiska rymdorganet European Space Agency (ESA) och övrigt internationellt samarbete är därför en nödvändig förutsättning för svensk rymdverksamhet. Andra samarbeten av vikt som berör rymdverksamhet är t.ex. försvarssamarbeten inom den europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA), North Atlantic Treaty Organization (NATO) och vissa bilaterala samarbeten på försvarsområdet. Sverige har utifrån sitt geografiska läge en unik möjlighet att vara en central aktör i utvecklandet av rymdverksamheten i EU.

European Space and Sounding Rocket Range (Esrange) öster om Kiruna, är en infrastruktur som har byggts upp under mer än 50 års tid och utgör en viktig strategisk resurs för Sverige och Europa. Esrange är en unik civil rymdbas med bl.a. uppsändningsplatser för ballonger och sondraketer i verklig miljö, ett landningsområde och en testbädd som omfattar en plattform för test av prototyper. Svenska rymdaktiebolaget (SSC), som svarar för driften av Esrange, har ett samhällsuppdrag från riksdagen som omfattar uppskjutning av raketer och uppsläpp av ballonger som möjliggör olika typer av forskning och teknikutveckling, och tjänster som hör till dem. Det finns potential att utveckla Esranges verksamhet ytterligare på ett sätt som motsvarar efterfrågan från den internationella rymdsektorn, med hänsyn tagen till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Sverige har ratificerat vissa internationella överenskommelser om rymdverksamhet

Sverige är part i fyra av de fem internationella fördragen om rymden. Dessa fyra är

- fördraget innehållande principer för staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar (SÖ 1967:7),
- konventionen om internationellt ansvar för skada som orsakas av rymdföremål (SÖ 1976:35),
- överenskommelsen rörande räddning och återsändande av rymdfarare och återsändande av föremål som utsänts i yttre rymden (SÖ 1969:37), och
- konventionen om registrering av föremål som har sänts ut i yttre rymden (SÖ 1976:43).

Det femte avtalet, avtalet om staters aktiviteter på månen och andra himlakroppar, har Sverige, i likhet med viktiga rymdnationer som USA, Storbritannien, Kina, Ryssland eller Japan, inte ratificerat.

Utöver dessa överenskommelser har Sverige stött antagandet i FN:s generalförsamling av ett antal principförklaringar, resolutioner och frivilliga normer för rymdverksamhet, exempelvis FN:s riktlinjer för ett långsiktigt hållbart nyttjande av rymden.

Den internationella regleringen av rymdområdet omfattar förutom folkrättens regler även regler och riktlinjer kopplade till internationella organisationer, som Internationella teleunionens radioreglemente.

Sverige ingår tillsammans med 35 stater i Missilteknologikontrollregimen (MTCR) vars syfte är att förhindra spridning av obemannade luftfarkoster som kan användas som bärare av massförstörelsevapen. MTCR:s exportkontrollregelverk omfattar produkter och teknologi som även används för civil rymdfart. Ytterligare en exportkontrollregim med svenskt deltagande, Wassenaar-arrangemanget, har exportkontrollregler som omfattar området rymdfart. Även Haagkoden mot spridning av ballistiska robotar där Sverige deltar har kopplingar till rymdfart.

Det finns också ett nationellt regelverk

Förutom de internationella överenskommelser som Sverige har ratificerat finns det nationella författningar som reglerar rymdverksamhet. Dessa är lagen (1982:963) om rymdverksamhet och förordningen (1982:1069) om rymdverksamhet. Författningarna innehåller bestämmelser om svensk jurisdiktion över rymdverksamhet, tillstånd för icke-statlig rymdverksamhet, skadeståndsansvar, tillsyn över rymdverksamhet samt registrering av föremål för vilka Sverige är att anse som utsändande stat. Därutöver beslutar Länsstyrelsen i Norrbottens län vissa säkerhetsföreskrifter för verksamheten vid Esrange (Norrbottens län författningssamling 25 FS 2017:12).

Rymdstyrelsen har till uppgift att bereda ärenden om tillstånd till rymdverksamhet och utöva kontroll av sådan verksamhet. Vidare ska Rymdstyrelsen föra register över rymdföremål i den utsträckning som framgår av förordningen om rymdverksamhet (4 § 7 och 8 förordningen [2007:1115] med instruktion för Rymdstyrelsen). Enligt 2 § förordningen om rymdverksamhet utövar Rymdstyrelsen kontroll av rymdverksamhet som bedrivs av den som har tillstånd till sådan verksamhet.

Rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden omfattar rymdfart. I lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd finns kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Ansvarig myndighet för utförelseärenden är Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP utövar vidare tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i EU-förordningen, lagen, samt föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Uppdraget att se över det nationella regelverket för rymdverksamhet

I Rymdutredningens betänkande En rymdstrategi för nytta och tillväxt (SOU 2015:75) föreslår utredaren att en översyn av den svenska rymdlagen ska göras. Regeringen framför i skrivelsen En strategi för svensk rymdverksamhet (skr. 2017/18:259) att det för en ökad svensk närvaro i rymden krävs att de regleringar som rör rymdverksamhet är anpassade till behoven. Ett mål i strategin är att svensk rymdlag-

stiftning utgör ett stöd för rymdverksamhet i Sverige, säkerställer att internationella åtaganden efterlevs och möjliggör privata investeringar i svensk rymdverksamhet. I skrivelsen anför regeringen att det bör göras en översyn av rymdlagen för att säkerställa att den tar hänsyn till dagens behov och framtida möjligheter.

Flera länder i Europa har på senare tid genomfört eller genomför en översyn av sin rymdlagstiftning, bland annat Danmark (2016), Finland (2018), Storbritannien (2018) och Norge.

En av de viktigaste förändringarna på rymdområdet är det ökade intresset från privata investerare och den ökade kommersialiseringen. Standardisering av elektronik och delsystem bidrar till snabbare utveckling. Satellitprojekt som förut tog flera år att utveckla kan nu sättas ihop på ett antal månader eller t.o.m. veckor. Det ökade intresset för rymdverksamhet ställer ökade krav på ett förutsägbart och tydligt regelverk, en smidig tillståndsprocess och enhetliga krav på verksamhetsutövarna. Till detta bör även beaktas nationella säkerhetskrav utifrån en förändrad omvärldsutveckling.

Krav för att få tillstånd att bedriva rymdverksamhet

Av rymdlagen framgår att rymdverksamhet är tillståndspliktig. Utgångspunkten för översynen av lagen är att kravet på tillstånd för att få bedriva rymdverksamhet ska bevaras. Nuvarande reglering innehåller inga bestämmelser om vilka krav som gäller för att få tillstånd till rymdverksamhet. Vidare omfattas inte staten av tillståndsplikt. Även tillsyn av rymdverksamhet är mycket övergripande reglerat. Rymdverksamhet har dock utvecklats till en mycket komplex verksamhet som kräver stor sakkunskap.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka krav som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet och i så fall lämna förslag på hur regleringen bör utformas, och
- ta ställning till om staten bör omfattas av tillståndsplikt och i så fall lämna förslag på hur regleringen bör utformas.

Definitionen av rymdverksamhet

I lagens definition av rymdverksamhet ingår inte att ta emot signaler eller information i annan form från föremål i yttre rymden. Inte heller uppsändning av sondraketer räknas som rymdverksamhet. Den tekniska utveckling som skett sedan rymdlagens tillkomst, ökningen av icke-statliga aktörer inom området och förändringar i omvärlden motiverar en översyn av vad som bör avses med rymdverksamhet.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå vad som bör innefattas i begreppet rymdverksamhet och således omfattas av tillståndsplikt enligt rymdlagen.

Skadestånd och försäkring

I enlighet med rymdfördraget och ansvarskonventionen ansvarar staten för den nationella rymdverksamheten och är skadeståndsskyldig för de skador som rymdverksamheten förorsakar. För närvarande regleras frågor om skadestånd på nationell nivå i 6 § rymdlagen. Där föreskrivs att om svenska staten på grund av åtaganden i internationella överenskommelser har fått ersätta skador som har uppstått till följd av sådan rymdverksamhet som har bedrivits av någon annan än svenska staten, ska den som har bedrivit rymdverksamheten ersätta staten vad staten har betalat på grund av sådana internationella åtaganden, såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Rymdverksamhet kan inbegripa potentiellt farliga eller skadliga aktiviteter som kan medföra allvarliga konsekvenser.

Utredaren ska därför

- bedöma om den nuvarande regleringen av skadestånd i rymdlagen är ändamålsenlig eller, om så inte anses vara fallet, lämna förslag på hur regleringen kan utformas, och
- ta ställning till om det är möjligt och önskvärt att införa försäkringsskyldighet för verksamhetsutövaren och i sådant fall lämna lagförslag.

Rymdmiljö och rymdskrot

Nuvarande rymdreglering innehåller inte några bestämmelser om långsiktigt hållbar rymdverksamhet, inklusive skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomst av rymdskrot. Rymdskrot består huvudsakligen av uttjänta satelliter, lösa föremål eller delar av satelliter som har lossnat eller bildats genom kollision mellan föremål som cirklar runt jorden. Mängden skrot ökar stadigt, allt fler privata aktörer intresserar sig för rymdverksamhet och det finns risk för kollision med fungerande satelliter.

Utredaren ska därför

- undersöka om det är lämpligt att i rymdlagen införa bestämmelser om skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomst av rymdskrot, och
- lämna förslag på hur regleringen i så fall kan utformas.

Säkerhetsföreskrifter för rymdbasen Esrange

I 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617) anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en länsstyrelse, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, får meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom t.ex. skade- eller riskområden eller liknande områden. I 3 kap. 12 § samma lag anges att föreskrifter enligt bl.a. 3 kap. 11 § inte får angå förhållanden som är reglerade i lagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Det anges också att föreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Av 4 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) följer att länsstyrelserna får meddela föreskrifter enligt 3 kap. 11 § ordningslagen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar om säkerhetsföreskrifter för Esrange. Länsstyrelsen anger i sina beslut att detta sker med stöd av 3 kap. 11 § ordningslagen och ett beslut av regeringen den 30 juni 1972. I regeringsbeslutet anges att Länsstyrelsen i Norrbottens län, om det finns behov att t.ex. ändra omfattningen av säkerhetsskyddsområdet vid Esrange och säkerhetsföreskrifterna för Esrange, bör

höra Svenska rymdaktiebolaget och berörda sakägare och därefter ge in de förslag till förändringar som länsstyrelsen finner påkallade till Kungl. Maj:t. Det är otydligt hur nämnda regeringsbeslut förhåller sig till dagens regelverk. Det finns behov av att se över vad som ska gälla när det uppstår behov av att t.ex. ändra omfattningen av säkerhetsskyddsområdet eller säkerhetsföreskrifterna för Esrange.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur säkerhetsföreskrifterna bör beslutas och lämna förslag på lämplig reglering.

Säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen

I regeringens skrivelse En strategi för svensk rymdverksamhet fastställs det strategiska målet att statlig rymdverksamhet ska bidra till att öka Sveriges säkerhet genom att bidra till att Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen uppfylls och att den nationella militära förmågan stärks. I nuvarande rymdreglering saknas uttryckliga bestämmelser till skydd för Sveriges säkerhet. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och det förhållande att nya rymdnationer och andra aktörer numera bedriver rymdverksamhet gör det angeläget att säkerställa att den svenska rymdregleringen tillgodoser de skyddsbehov som finns.

Utredaren ska därför

- vid översynen av rymdlagen ta hänsyn till Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, samt bedöma om bestämmelser till skydd för Sveriges säkerhet bör föras in i den lagen, och i så fall
- lämna förslag på hur sådana bestämmelser kan utformas.

Uppdraget att bedöma om det finns behov av regelverk för kommersiell bemannad rymdfart

I betänkandet En rymdstrategi för nytta och tillväxt föreslog utredaren att en översyn av den svenska rymdlagen bör innefatta frågan om rymdturism. Som skäl anförde utredaren att det i Sverige finns ambitioner att utnyttja landets nordligaste kommuners komparativa

fördelar med unik natur, spännande miljö, glest trafikerat luftrum och expansiv äventyrsturism också för rymdturism.

I regeringens skrivelse En strategi för svensk rymdverksamhet anføres att det i samband med en översyn av rymdlagen bör tas ställning till om bestämmelser om kommersiell bemannad rymdfart ska inkluderas i översynen.

Det pågår en internationell utveckling driven av privata aktörer mot att så småningom erbjuda tjänster på området kommersiell bemannad rymdfart, s.k. rymdturism med mera. Det finns därför ett behov av att, som underlag för regeringens framtida överväganden, identifiera inom vilka områden kompletterande reglering kan behövas om sådan verksamhet ska kunna bedrivas.

Utredaren ska därför

- identifiera på vilka områden kompletterande reglering av kommersiell bemannad rymdfart kan behövas för att sådan verksamhet ska kunna bedrivas.

Andra frågor och uppdraget i övrigt

Det står utredaren fritt att inom uppdraget belysa andra relevanta frågeställningar och eventuella behov av författningsändringar samt i förekommande fall föreslå sådana.

Utgångspunkten för de förslag som lämnas ska vara oförändrade eller minskade statliga kostnader för området.

Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Chalmers tekniska högskola, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Institutet för rymdfysik, Kungliga Tekniska högskolan, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Luleå

tekniska universitet, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polforskningssekretariatet, Post- och telestyrelsen, Rymdstyrelsen, Sametinget, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska rymdaktiebolaget, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, relevanta branschorganisationer och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:96

Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av regelverket för rymdverksamhet (U 2020:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 september 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 april 2020 kommittédirektiv om översyn av regelverket för rymdverksamhet (dir. 2020:34). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 juni 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 september 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:53

Tilläggsdirektiv till Rymdlagsutredningen (U 2020:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 april 2020 kommittédirektiv om översyn av regelverket för rymdverksamhet (dir. 2020:34). Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv (dir. 2020:96) redovisas senast den 17 september 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 november 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Aktörer som deltog i hearing som anordnades av Rymdforum den 5 november 2020

- AAC Clyde Space
- Astronomisk Ungdom
- Chalmers tekniska högskola
- GKN Aerospace Engine Systems
- Kungliga tekniska högskolan
- Luleå tekniska universitet
- OHB Sweden
- Omnisys Instruments
- Palmnäs & Co
- RUAG Space
- Space Law Advisors
- Spaceport Sweden
- Stockholms universitet
- Svenska rymdaktiebolaget

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten
i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem,
de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle.
Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]

En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. [69]
- Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa.

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]
- En ny rymdlag. [91]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0270-9 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild: komposition med foto
på Mars från ESA
Collage och bild: Agneta S. Öberg