



Kommittédirektiv

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 kunskapsamhället. 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, ITT) 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 (Esrangle) 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. Esrangle 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 Esrangle, 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 Esrangles 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 rymdlagstiftning 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 försäkringskyldighet 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 anfördes 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, Polarforskningssekreteriatet, 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)