

Remiss av SOU 2021:91 En ny rymdlag

I betänkandet SOU 2021:91 föreslår rymdlagsutredningen en ny reglering för rymdverksamhet. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillstyrker i hög utsträckning utredningens förslag. ISP:s synpunkter framgår enligt följande.

Uppdraget som samrådsmyndighet

I betänkandet föreslås att ISP ska utgöra samrådsmyndighet i ärenden om tillstånd att bedriva rymdverksamhet och överlåtelse av sådant tillstånd enligt den föreslagna lagen om rymdverksamhet (rymdlagen). Det föreslås även att ISP ska lämna bistånd vid tillsyn. Med hänsyn främst till ISP:s verksamhet rörande exportkontroll och att myndigheten föreslås bli granskande myndighet enligt den föreslagna lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar (direktinvesteringslagen) tillstyrker ISP förslaget. En absolut förutsättning för att kunna bidra vid samrådsförfarandet är emellertid att ISP ges utökade finansiella medel för att ha rätt kompetenser inom rymdområdet på det sätt som anges nedan under rubriken ”Konsekvenser av utredningens förslag”.

I utredningen anges att ISP bör vara delaktig i tillståndsprocessen för att säkerställa utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Som framgår på flera ställen i utredningen ingår i ISP:s uppdrag som exportkontrollmyndighet även ett ansvar att bevaka och värna försvarspolitiska intressen. Sådana frågor uppkommer inom alla områden i ISP:s verksamhet. Det kan bl.a. nämnas att försvarspolitiska skäl utgör ett av de huvudsakliga skälen för att bevilja tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Vidare ansvarar ISP för kontrollen av både inrikes- och utrikesverksamhet (tillverkning och tillhandahållande) rörande krigsmateriel vilket i sig är av stor försvarspolitisk vikt och har betydelse för svensk materielsäkerhet. ISP anser därmed att det i motiven för att tilldela myndigheten uppdraget som samrådsmyndighet bör förtydligas att myndigheten bör vara delaktig i tillståndsprocessen för att säkerställa utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska intressen.

Rörande exportkontroll och den föreslagna rymdlagen

Som nämns i betänkandet kan produkter, inbegripet mjukvara och teknik, som används i rymdverksamhet omfattas av exportkontroll enligt regelverket för produkter med dubbla användningsområden (PDA) och enligt krigsmaterielregelverket. Det rör särskilt sådana produkter som omfattas av missilteknologiregimens (MTCR) kontrollista. Denna kontrollista är införlivad i EU:s

PDA-förordning¹. Vissa produkter som förtecknas i MTCR:s kontrollista utgör även krigsmateriel enligt bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

I betänkandet anges att tillstånd krävs vid export av PDA, dvs. överföring till land utanför EU. Det anges vidare att det som huvudregel inte krävs tillstånd vid överföring av PDA till ett annat land inom EU. För vissa särskilt känsliga produkter krävs emellertid tillstånd även vid överföring till annat EU-land. Denna PDA förtecknas i bilaga IV till PDA-förordningen. Flera produkter i kontrollistan från MTCR omfattas av bilaga IV varvid dessa kräver tillstånd vid överföring inom EU. Vad gäller krigsmateriel vill ISP förtydliga att det enligt lagen om krigsmateriel krävs tillstånd när krigsmateriel förs ut från Sverige.

Med anledning av att de produkter som används inom rymdverksamhet kan kräva tillstånd enligt PDA-förordningen eller lagen om krigsmateriel är det positivt att sökanden vid ansökan om tillstånd enligt den föreslagna rymdlagen behöver beskriva hur denne beaktat reglerna om exportkontroll och att det är ett villkor för att tillstånd ska kunna beviljas.

Rörande utländska direktinvesteringar och den föreslagna rymdlagen

ISP anser i likhet med utredningen att det för att kunna bedöma konsekvenser för Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen är väsentligt att få information om verksamhetsutövarens ägarförhållanden. Det, tillsammans med information om samarbetspartners, ger en god bild av de aktörer som är involverade i en viss verksamhet. ISP ser därför positivt på att det föreslås att verksamhetsutövare som är juridiska personer ska lämna information om uppgifter om ägare till denne som direkt eller indirekt innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller minst tio procent av rösterna. Det är även positivt att det exemplifieras att tillståndsbeslut kan innehålla villkor om att tillståndshavare ska lämna information om eventuella ägarförändringar.

I betänkandet **Granskning av utländska direktinvesteringar** (SOU 2021:87) föreslås ett nytt regelverk rörande anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Det är möjligt att verksamhetsutövare som innehar tillstånd enligt den föreslagna rymdlagen även kommer att omfattas av den föreslagna direktinvesteringens bestämmelser. I propositionen bör regeringen därför klargöra att dessa regelverk kan komma att gälla parallellt och utveckla vad det kan få för konsekvenser. En aspekt som kan utvecklas är om Rymdstyrelsen bör kontakta granskningsmyndigheten när den blir uppmärksam på uppgifter om ägarförändringar som även kräver anmälan och granskning enligt den föreslagna direktinvesteringens lagen.

¹ Europaparlamentets och rådets 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.

Överklagande m.m.

Särskild överklaganderätt för samrådsmyndigheterna

I betänkandet föreslås att samrådsmyndigheterna ska ges en särskild rätt att överklaga beslut som fattas av Rymdstyrelsen. ISP anser att det finns principiella skäl för att inte ge förvaltningshierarkiskt sidordnade myndigheter rätten att överklaga andra myndigheters beslut. Det grundar sig på att myndigheter som del av rättssubjektet staten inte utgör självständiga juridiska personer utan representerar ett gemensamt statligt intresse. Liknande principiella utgångspunkter framfördes även av direktinvesteringsutredningen vid dess bedömning av samma fråga (SOU 2021:87, s. 488 f.).

I utredningen anges två huvudsakliga skäl för att införa en särskild överklaganderätt för samrådsmyndigheterna. Det anges att nya omständigheter kan uppkomma vid handläggningen av ärenden som Rymdstyrelsen inte har beaktat och att det inte går att utesluta att myndigheterna gör olika bedömningar i ett visst ärende.

Att nya omständigheter framkommer under handläggningen av ett ärende kan inte uteslutas. Sådana omständigheter bör dock kunna framföras till Rymdstyrelsen av samrådsmyndigheterna innan beslutet fattas så att det kan beaktas under handläggningen. Ett sådant förfarande bör vara mer kostnadseffektivt för staten än att en samrådsmyndighet inleder en rättsprocess. Vidare finns det även efter att ett beslut har fattats möjlighet att ompröva och återkalla beslutet. Att nya omständigheter framkommer bör därmed inte utgöra ett tillräckligt starkt skäl för att införa en särskild överklaganderätt.

Vidare är det möjligt att meningsskiljaktigheter kan uppstå mellan en eller flera samrådsmyndigheter och Rymdstyrelsen eller mellan samrådsmyndigheterna. Sådana meningsskiljaktigheter mellan myndigheter bör emellertid lösas mellan myndigheterna i fråga och inte genom en överklagandeprocess.

Det anges även att samrådsmyndigheterna har som uppdrag att bevaka och värna frågor om Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Det tycks underbygga slutsatsen att införa en särskild överklaganderätt. I 1 § i den förslagna rymdlagen anges att ett av lagens syften är att säkerställa dessa intressen. Rymdstyrelsen som tillståndsmyndighet har därmed också i uppdrag att värna Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Samrådsmyndigheternas roll är att stödja Rymdstyrelsen i denna uppgift. Införandet av obligatoriska samråd med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Inspektionen för strategiska produkter bör innebära att de konsekvenser avseende Sveriges säkerhet och andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen som en viss rymdverksamhet kan medföra blir allsidigt belysta och tydliggörs för beslutsfattande myndighet.

För det fall regeringen och riksdagen anser att det i den nu aktuella lagstiftningen föreligger särskilda skäl att införa en överklaganderätt för samrådsmyndigheterna och tillstyrker utredningens förslag i denna del bör ISP, på samma sätt som övriga samrådsmyndigheter, ges en rätt att överklaga beslut enligt den föreslagna rymdlagen.

Begäran om prövning av återkallelse, ändring av tillstånd eller tillfälligt beslut

Utredningen föreslår att samrådsmyndigheterna ska kunna begära att Rymdstyrelsen ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller meddela tillfälligt beslut. Mot bakgrund av de principiella skäl som presenterats ovan finns skäl som talar mot att sidoordnade myndigheter ska kunna begära att andra myndigheter ska upprätta ärenden rörande omprövning av sin tillståndsgivning.

För det fall en samrådsmyndighet blir uppmärksam på en omständighet som kan föranleda återkallelse eller ändring av ett tillstånd eller ett tillfälligt beslut kan det lösas på annat sätt. Det sker enklast genom att samrådsmyndigheterna framför sådan information till Rymdstyrelsen som sedan har möjlighet att upprätta ett ärende ex officio.

Instansordning

ISP tillstyrker, med samma motivering som framförs av utredningen, förslaget att överklagade beslut som innehåller frågor som berör Sveriges säkerhet eller andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen bör prövas av regeringen. Om regeringen och riksdagen vidhåller utredningens förslag att ge samrådsmyndigheterna överklaganderätt tillstyrker ISP även förslaget att sådana överklaganden alltid prövas av regeringen.

Konsekvenser av utredningens förslag

I utredningens analys av konsekvenser görs bedömningen att de resurser som tillkommande uppgifter skulle ta i anspråk för samrådsmyndigheterna bör rymmas inom myndigheternas befintliga budgetram. Grunden för denna slutsats tycks vara dels att det tillkommande uppdraget inte anses vara omfattande, dels att de uppgifter som ska utföras ingår i samrådsmyndigheternas kärnverksamhet. ISP håller inte med om denna bedömning.

Uppdragets omfattning

I konsekvensanalysen utgår utredningen från att den föreslagna rymdlagen kommer att resultera i ett begränsat antal ärenden. I flera delar av utredningen betonas emellertid att det är sannolikt att antalet ärenden inom rymdområdet kommer att öka i framtiden. Det är även möjligt att antalet tillstånds- och tillsynsärenden kommer att bli fler än förväntat med hänsyn till att den föreslagna rymdlagen utökar de situationer då det kommer att krävas tillstånd.

I utredningen föreslås att samrådsmyndigheterna ska lämna samråd i ärenden rörande tillstånd för rymdverksamhet och medgivande av överlåtelse av tillstånd. Vidare ska dessa myndigheter lämna bistånd till Rymdstyrelsen i dess tillsynsverksamhet. Det kan resultera i relativt många ärenden. Det bör tilläggas att även om antalet ansökningar om tillstånd blir begränsat i ett inledande skede kan varje tillstånd som beviljas ge upphov till flera ärenden. Det kan t.ex. röra sig om samråd vid överlåtelse av tillstånd, vid riktad tillsyn såsom besök vid tillståndshavare eller begäran om yttranden i ärenden om återkallelse, anmärkning eller varning m.m.

Vid bedömningen av samrådsmyndigheternas resursbehov tittar utredningen på samråd och bistånd vid tillsyn var för sig och konstaterar att det inte finns något behov av resursförstärkningar. En korrekt analys bör dock utgå från en sammanvägd bedömning av båda uppgifterna.

ISP:s kärnverksamhet

ISP:s kärnverksamhet utgörs i dagsläget i huvudsak av tillståndsprovning och tillsyn avseende krigsmateriel och PDA. Utöver det har ISP även uppdrag rörande vissa internationella sanktioner, export av civila skjutvapen, som nationell myndighet enligt kemvapenkonventionen² och som kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar³. ISP har således expertkompetens att väga utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden vid handläggning av sådana ärenden.

Som utredningen beskriver finns det inte någon myndighet förutom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som har i uppdrag att bevaka utrikespolitiska frågor i ett brett perspektiv. Det ingår inte heller i ISP:s uppdrag. Dessutom har ISP i dagsläget inget uppdrag som innebär att myndigheten bevakar rymdfrågor. Utredningen menar att ISP genom samrådsförfarandet kommer att få information som myndigheten ändå skulle behöva utnyttja resurser för att inhämta inom ramen för sin verksamhet. Med anledning av att ISP varken har ett generellt uppdrag att bevaka utrikespolitiska frågeställningar eller ett uppdrag att bevaka rymdfrågor stämmer inte denna slutsats.

Behov av ytterligare kompetens för att utföra samrådsuppdraget

Som beskrivits ovan har ISP kompetens och erfarenhet av att bedöma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl inom ramen för de ärenden som ISP prövar.

ISP har därför god erfarenhet av att bygga upp en sådan kompetens och kan förutsäga vilka sakkunskaper som krävs för att ha möjlighet att lämna en kvalitativ bedömning av utrikes- säkerhets- och försvarspolitiska intressen vid handläggning av samrådsärenden. För att kunna lämna en bedömning av de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen som ska beaktas vid beslutsfattande krävs allmänt sett, utöver en god förståelse för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik rent generellt, god kompetens inom det sakområde som ska bedömas. I det aktuella fallet rör det sig bl.a. om teknisk kompetens rörande rymdteknik, kännedom om vilka viktiga internationella aktörer som finns i rymdområdet och bevakning av hur de förhåller sig till varandra när det gäller samarbete, konkurrens och antagonism i olika rymdfrågor samt vilka olika politiska intressen som aktörer inom området har. Sådan kompetens inom det aktuella sakområdet, dvs. rymdområdet, finns inte hos ISP. Utan sådan kompetens kan den utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska bedömning som lämnas vid samrådsförfarandet som bäst vara schablonartad.

² Konventionen om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt deras förstöring, SÖ 1993:28.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

Varje tillståndsärende som inkommer till ISP för samråd kräver en individuell analys av de omständigheter som är relevanta för ärendet och därmed bör beaktas vid beslutsfattandet. Att lämna en schabloniserad utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk bedömning är därmed inte tillräckligt för att dessa intressen i tillräcklig grad ska bli belysta i ett ärende. ISP har i dagsläget inte specialiserad kompetens inom rymdområdet och har inte heller utrymme inom befintliga budgetramar att inhämta sådan kompetens. En absolut förutsättning för att kunna bidra vid samrådsförfarandet är därför att ISP ges utökade finansiella medel för att ha rätt kompetenser på det sätt som angetts.

Ytterligare synpunkter och bedömning av konsekvenser

Slutligen bör det understrykas att ISP är en relativt liten myndighet. Vid myndigheten arbetar idag cirka 45 personer. I konsekvensanalysen har rymdlagsutredningen lämnat en samlad bedömning för de kostnader som lagstiftningen kommer att medföra för alla samrådsmyndigheter. Möjligheten att bekosta ytterligare uppgifter inom befintliga budgetramar för en relativt liten myndighet som ISP är vitt skild från de möjligheter som större myndigheter har. ISP har redan idag ett relativt omfattande uppdrag och har även under den senaste tiden tillförts nya uppgifter utan ytterligare finansiering. ISP kommer därmed inte att kunna utföra ytterligare uppdrag utan att tillföras utökade resurser.

Med hänsyn till det anförda, komplexiteten inom rymdområdet och de resurser som kommer att krävas för att sätta upp en struktur för samrådsförfaranden bedömer ISP att myndigheten behöver tillföras resurser motsvarande minst två årsarbetskrafter av kvalificerade medarbetare, motsvarande 2,5 miljoner kr på ISP:s årliga förvaltningsanslag. ISP vill understryka att denna bedömning inte är beroende av den mängd ärenden som uppdraget kan medföra. Det rör sig i stället om en grundläggande förstärkning av kompetens som utgör en förutsättning för att ISP över huvud taget ska kunna utföra uppdraget som samrådsmyndighet. ISP bedömer även att sådana förstärkningar kommer att göra det möjligt att handlägga samråd för ärenden i den utsträckning som beskrivs i rymdlagsutredningens konsekvensanalys. Denna bedömning kan komma att ändras om antalet ärenden ökar i framtiden.

Vidare anser ISP att det är viktigt att Rymdstyrelsen tillförs de resurser som kommer att krävas för att utföra det nya uppdraget som tillståndsmyndighet enligt den föreslagna rymdlagen. Den föreslagna rymdlagen kommer även att innebära en utökning av det tillståndspliktiga området och en utökning av Rymdstyrelsens tillsynsuppdrag. Det är därmed antagligt att det föranleder ytterligare resursbehov även för Rymdstyrelsen. Bara det faktum att utredningen betonar att tillkommande uppgifter rörande tillsyn och tillståndsgivning behöver bedrivas fristående från varandra och från de uppgifter som myndigheten har rörande främjande kommer säkerligen innebära att Rymdstyrelsen kommer att vara i behov av ytterligare personal.

Carl Johan Wieslander
Generaldirektör

Generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar. Verksjuristen Simret Goitom har varit föredragande. Chefsjuristen Tobias Bergkvist har medverkat vid den slutliga handläggningen.