



Promemoria om EU Space Act

Inledning

Europeiska kommissionen har initierat ett arbete med att ta fram ett regelverk – den så kallade EU Space Act – för att främja säkra, resilienta och hållbar rymdverksamhet. Bakgrunden är en snabbt växande kommersiell och teknologisk utveckling i rymden, med fler satelliter, ökad internationell konkurrens och växande säkerhetsrisker. Samtidigt präglas den europeiska marknaden av en fragmenterad rättsordning där medlemsstaterna i dag tillämpar olika nationella rymdlagar. Kommissionen bedömer att detta skapar hinder för en fungerande inre marknad och försvårar samordning av säkerhet och hållbarhet. Lagen väntas vila på tre huvudsakliga pelare: säkerhet, resiliens och hållbarhet.

Från företagens perspektiv är målsättningen att skapa rättssäkerhet och tydlighet välkommen. Samtidigt finns oro över att ett alltför omfattande eller byråkratiskt regelverk kan påverka innovationsförmågan negativt och skapa ytterligare konkurrensnackdelar i förhållande till aktörer utanför EU.

Omfattning och mervärde av en EU-rymdlag

Ett harmoniserat regelverk kan skapa en mer förutsägbar rättslig miljö för aktörer inom hela värdekedjan – från satellittillverkare och uppskjutningsoperatörer till leverantörer av marksegment och datatjänster. Lagen kan även underlätta samordning mellan civil, kommersiell och försvarsrelaterad rymdverksamhet. SOFF tror att en sådan ram kan öka investeringsviljan genom att reducera osäkerhet och skapa en gemensam europeisk standard för säkerhet, hållbarhet och cyberskydd. Klara regler stärker förtroendet hos investerare och underlättar långsiktiga satsningar i en kapitalintensiv sektor.

Det finns ett behov av gemensamma regler för att minska den nuvarande fragmenteringen. Ett enhetligt ramverk kan stärka rättssäkerheten, förenkla tillståndsförfaranden och skapa lika konkurrensvillkor inom den inre marknaden. Samtidigt finns risker kopplade till överlappning mellan EU-regler och nationella lagar, särskilt i frågor om ansvar och jurisdiktion. Flera medlemsstater har redan etablerade nationella rymdlagar, och en oklar avgränsning kan skapa dubbla krav eller rättslig osäkerhet.



Det blir samtidigt därför viktigt att undvika att lägga överdrivna administrativa krav på nationella myndigheter eller företag. Det bör också klargöras vilka aktiviteter som omfattas – om lagen ska gälla endast för EU-program och företag etablerade inom EU, eller även för tredje lands företag som tillhandahåller tjänster i EU.

Konkurrenskraft och företagens villkor

Ett centralt krav är att den framtida rymdlagstiftningen inte får underminera europeiska företags konkurrenskraft. Reglerna måste därför vara lika bindande för aktörer utanför EU som vill sälja tjänster eller bedriva verksamhet inom EU. Om så inte sker finns risk för konkurrenssnedvridning och utflyttning av verksamhet. Ett regelverk bör därför kopplas till internationell dialog och ömsesidigt erkännande av standarder. Samtidigt bör exportrestriktioner och tillgång till data hanteras på ett sätt som inte begränsar europeisk innovation eller tillgång till en internationell marknad.

Gemensamma regler kan, som sagt, skapa en stabil miljö som stärker förtroendet hos investerare och kunder. En klar juridisk ram kan bidra till att attrahera kapital och driva teknisk innovation, särskilt i områden där standarder och säkerhetskrav i dag är oklara. Men regler risker även att driva högre kostnader och omfattande certifieringskrav kan slå hårt mot alla företag, inte enbart små och medelstora företag. Om anpassning till nya krav kräver omfattande tekniska uppgraderingar bör EU erbjuda övergångsperioder och stöd för FoU och testverksamhet. Krav och certifieringar bör utgå från risk och verksamhetens art. För detaljerade regler kan hämma innovation och avskräcka nya aktörer. I stället bör EU uppmuntra teknisk mångfald och konkurrens mellan olika lösningar.

Resiliens och cybersäkerhet

Rymdinfrastrukturer betraktas i dag som samhällskritiska system där avbrott kan få omfattande konsekvenser. Cyberhot, elektroniska störningar och försök till intrång ökar i takt med digitaliseringen. Samtidigt råder otydlighet kring vad begreppet resiliens innebär i rymdkontext. Företagen efterlyser en gemensam europeisk definition som omfattar både tekniska, organisatoriska och operativa aspekter – från redundans i systemarkitekturen till förmåga till snabb återställning.



SOFF vill särskilt framhålla att cybersäkerhet bör inkluderas som en integrerad del av hela livscykeln – från design till drift och avveckling. Resiliens bör bygga på diversifiering av system, redundans, säker nyckelhantering och kontinuerlig övning. Men det är viktigt att inte nya krav riskerar att skapa överlappningar med befintliga regelverk, såsom NIS2- och CER-direktiven. Dessa direktiv täcker redan delar av mark- och användarsegmentet, och dubbla processer kan öka kostnader utan att höja säkerheten.

Det kan dock finnas ett behov av ett gemensamt europeiskt ramverk för informationsdelning och incidentrapportering. Ett europeiskt cybersäkerhetscentrum för rymdsektorn kan stärka beredskapen och bidra till gemensam analys av hotbilden. SOFFs erfarenheter av MISP och delning av hotinformation inom bransch och mellan sektorer är positivt, men gärna så att mindre företag kan delta utan att belastas av samma krav som stora systemleverantörer. Ett riskbaserat angreppssätt där skyddsåtgärder anpassas efter verksamhetens betydelse och risknivå blir centralt.

Hållbarhet och miljö

Hållbar användning av rymden är en global fråga. Den ökande mängden satelliter och fragment av rymdskrot ökar risken för kollisioner, samtidigt som återinträden kan påverka både atmosfären och markmiljön. SOFF stödjer gemensamma standarder för att minska rymdskrot, men betonar behovet av realistiska och tekniskt genomförbara krav.

Å ena sidan kan tydliga regler för hållbarhet stärka Europas profil som ansvarstagande aktör och driva teknisk utveckling – från design till avveckling – mot mer miljöeffektiva material och återanvändbara komponenter. Å andra sidan medför höga standarder ökade kostnader som riskerar att minska konkurrenskraften, särskilt för små företag. En väg kan vara att harmonisera hållbarhetskraven med internationella riktlinjer såsom FN:s rymdavfallsprinciper och ESA:s Code of Conduct.

Det kan även vara relevant att arbeta med ekonomiska incitament och offentliga upphandlingar som premierar aktörer som tidigt uppfyller hållbarhetskraven. Ett system med frivillig märkning eller certifiering kan bidra till transparens, men bör inte bli ett verktyg för marknadshinder. Däremot finns exempel på där bör-krav vid upphandling positivt utvecklat branschens prioriteringar.



Space Traffic Management och Space Situational Awareness (SSA)

Att hantera rymdtrafik är en av de mest akuta utmaningarna för rymdsektorn. I dag är europeiska aktörer i hög grad beroende av data från amerikanska system för kollisionsundvikande. Ett europeiskt system för Space Situational Awareness (SSA) kan vara ett sätt att stärka handlingsfrihet och säkerhet, och det finns då en logik kring att registrera sig hos en europeisk SSA-tjänst för att på så sätt skapa ordning och stärka säkerheten. Samtidigt skulle detta innebära omfattande investeringar i sensornätverk, dataplattformar och analyskapacitet. EU vill utveckla en konkurrenskraftig marknad för SSA-data och tjänster. I nuläget finns ingen renodlad kommersiell marknad för SSA-data, eftersom tillgången till data och kraven fortfarande styrs av offentliga aktörer. Om EU vill se en utveckling av dessa tjänster krävs kontrakt, långsiktiga kontrakt, från institutionella ankarkunder via exempelvis ramavtal. Genom långsiktiga avtal och tydliga upphandlingskrav avseende säkerhet och redundans skapas incitament för att stimulera ökat europeiskt samarbete.

Genomförande av EU-initiativ kommer som alltid att kräva översyn av nationella regler och processer. Till exempel är luftfarten i Sverige idag tydligt reglerad och på nationell nivå tilldelad Transportstyrelsen för civil luftfart och Försvarsmakten för militär dito. Ett tydligt ansvarstagande kommer sannolikt att krävas för att på sikt reglera de alltmer frekventa rörelserna i lutrummet från och till jorden.

Uppskjutningsverksamhet och marksegment

Det kan finnas skäl till att lagen bör tillämpas på uppskjutningar som sker från EU:s territorium oavsett var satelliten ägs eller är registrerad. Det viktigaste är samtidigt att regelverket inte skapar en ensidig fördel för Kourou, utan också beaktar kommersiella spaceports såsom Esrange. Ett balanserat regelverk bör erkänna skillnaden mellan statliga och kommersiella aktörer och säkerställa att alla uppskjutningsplatser omfattas av likvärdiga EU-direktiv. I vissa delar – såsom på miljöområdet – har EU en generell lagstiftningskompetens samtidigt som det är ofrånkomligt att nationell lagstiftning bör ha företräde i operativa frågor som säkerhetszoner. Utmaningen är att säkra att EU:s lagstiftning blir så tydlig så vi inte riskerar dubbelreglering mellan EU och nationell nivå.



Miljöområdet är redan ett delat kompetensområde där EU har betydande normgivande makt, men där medlemsstaterna ansvarar för genomförandet och tillämpningen. Eventuella kommande bestämmelser i lagen kan bygga på samma princip - att EU sätter minimikrav eller gemensamma standarder, men tillstånd och tillsyn sker nationellt. Gemensamma regler för uppskjutningssäkerhet och miljöpåverkan skulle bidra till högre standard och ökad tillit, de får dock inte bli för detaljerade krav som göra det svårt för nya aktörer att etablera sig, och det finns ett behov av viss flexibilitet, särskilt vid hantering av testverksamhet och småskaliga uppskjutningar.

Internationella aspekter och tredje land

Rymdverksamhet är till sin natur gränsöverskridande, och den europeiska rymdmarknaden är beroende av internationella partnerskap. Därför måste EU:s rymdlagstiftning utformas i samklang med internationella regler och åtaganden. Det är en viktig ambition att alla som levererar rymdtjänster inom EU ska omfattas av gemensamma regler, men tyvärr behöver EU även ta hänsyn till att europeiska företag verkar globalt och också måste följa regelverk i tredjeland.

Det kan vara relevant att utvärdera mekanismer för ömsesidigt erkännande av certifikat och standarder mellan EU och tredjeland för att undvika dubbelreglering. Det vore även relevant om lagen ges förutsättningar att hantera frågor om ansvar, försäkring och skadestånd vid gränsöverskridande verksamhet. EU behöver också agera i internationella forum för att stärka den europeiska positionen i rymdfrågor.

Ett särskilt område som kräver fortsatt analys gäller förhållandet mellan den kommande EU-lagstiftningen och medlemsstaternas befintliga åtaganden enligt FN:s rymdtraktat. EU är inte part i alla dessa traktat, vilket innebär att det yttersta folkrättsliga ansvaret för rymdverksamhet även fortsättningsvis vilar på medlemsstaterna. Om EU-rätten inför bindande krav på tillstånd, tillsyn eller ansvar kan detta skapa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater.

För företag kan detta innebära att staten i praktiken bär det internationella ansvaret för aktiviteter som regleras av EU men där nationella myndigheter inte har beslutat om tillstånd eller utövar tillsyn. Det kan även påverka frågor om försäkring och skadestånd, särskilt om EU inför harmoniserade standarder som inte fullt motsvarar de skyldigheter som följer av FN:s ansvarskonvention.



Ur ett företagsperspektiv är medvetenheten om dessa rättsliga gränsdragningar begränsad. Det är därför angeläget att EU-förordningen tydliggör hur dess bestämmelser ska förhålla sig till medlemsstaternas traktaträttsliga ansvar och att nationella myndigheter ges möjlighet att säkerställa överensstämmelse med befintlig internationell rätt. Ett nära samarbete mellan EU, ESA, FN och medlemsstaterna blir avgörande för att undvika rättsliga konflikter och säkerställa en sammanhållen europeisk tillämpning.

Vi vill också särskilt uppmärksamma några problem som rör samarbeten med tredje land och som i förlängningen kan hämma konkurrenskraften hos europeiska företag. Regleringen bör syfta till att stärka europeiska företags förmåga att leverera sina rymdteknologier på den internationella marknaden

För det första, enligt förslaget ska EU ha rätt att kontrollera europeiska satelliter som skjuts upp utanför. Eftersom uppsändningar från rymdhamnar utanför EU bara ska tillåtas i undantagsfall, måste varje sådan uppskjutning först motiveras och godkännas av EU. Det begränsar medlemsländernas självbestämmande och försvårar deras konkurrens på den globala marknaden.

Samma sak gäller satelliter som ägs av operatörer utanför EU men skjuts upp från ett EU-land – även dessa måste följa EU:s regelverk och beslutsprocesser, vilket ytterligare kan minska konkurrenskraften.

För det andra, i vissa avseenden ger lagförslaget förmånliga villkor för icke-europeiska aktörer baserat på de tjänster de tillhandahåller, utan att samtidigt erbjuda motsvarande villkor för europeiska företag som stärker europeiska förmågor inom rymdområdet. Exempelvis föreslås att uppskjutningsleverantörer från tredjeland ska kunna undantas från regler om exempelvis rymdskrotsreducering och riskhantering, med motiveringen att de erbjuder en kapacitet som annars inte finns inom unionen. Samtidigt ges inga motsvarande undantag till EU-baserade företag som möjliggör kritiska förmågor för europeiska rymdoperationer. Denna motsättning riskerar att minska incitamenten för utveckling och användning av teknik där Europa har konkurrensfördelar och därmed försvaga unionens konkurrenskraft och suveränitet i rymden.



Små och medelstora företag, forskning och innovation

Uppstartsföretag, forskningsinstitutioner och små och medelstora företag spelar en central roll i den framväxande europeiska rymdsektorn. Gemensamma regler kan för dessa bidra till stor förutsägbarhet och underlätta deltagande i offentliga upphandlingar. Ett framtida regelverk behöver kompletteras med exempelvis vägledning, rådgivning och möjlighet till etappvis implementering av nya krav. Dock måste alla insatser vara proportionerliga i förhållande till målbilden av en konkurrenskraftig marknad så att inte företagen har att hantera ökade administrativa krav och kostnader för regelefterlevnad.

Vi vill även framhålla vikten av att EU:s innovationsprogram kopplas närmare till de krav som följer av rymdlagstiftningen. Satsningar på forskning inom miljöpåverkan, cyberförsvar och rymdlogistik kan skapa synergier mellan lagstiftning och teknik.

Kapacitetsuppbyggnad och leveranskedjeriskhantering

Kommissionen har åtagit sig att samfinansiera utvecklingen av vissa kapacitetsområden inom rymdekosystemet, såsom säkerhetssystem ombord och teknik för operationer och tjänster i omloppsbana. SOFF välkomnar detta fokus på kapacitetsuppbyggnad, där dess medlemsföretag kan spela en ledande roll i Europa, men betonar vikten av att nationella myndigheter konsulteras vid bedömningen av vilka specifika förmågor som Europa bör investera i – och att de myndigheterna i sin tur konsulterar med svenska företag.

Därtill föreslås att rymdoperatörer ska utveckla inventarier som analyser kritiska beroenden som används i deras verksamhet och som härrör från leverantörer utanför EU. Detta är ett viktigt steg för att minska Europas beroenden, men det är viktigt att data som samlas in är relevant samt att företagen ges incitament vid upphandlingar att redovisa data. Underlaget är nödvändigt för att underlätta samordning på EU-nivå för att identifiera europeiska alternativ till dessa teknologier.

Sammanfattande slutsatser

Ett gemensamt europeiskt regelverk för rymdverksamhet kan bidra till ökad säkerhet, hållbarhet och förutsägbarhet. För att lagen ska bli effektiv måste den dock utformas med hänsyn till konkurrenskraft och innovationsförmåga. En harmonisering och



gemensamma minimistandarder är önskvärda, men det behöver balanseras med proportionerlighet. Balansen mellan konkurrenskraft, politiska ambitioner, teknisk ambition och ekonomisk realism blir avgörande för framgången för EU Space Act.