



Nærings- og
fiskeridepartementet

Rapport

Rett i bane

Utredning fra utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet
til å foreslå ny lov om aktivitet i verdensrommet



Rett i bane

Utredning fra utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet
til å foreslå ny lov om aktivitet i verdensrommet

Nærings- og fiskeridepartementet oppnevnte 15. januar 2019 et lovutvalg til å foreslå ny lov om aktivitet i verdensrommet.

Utvalget legger med dette frem sin utredning og forslag til lov om aktivitet i verdensrommet (romloven). Utredningen er enstemmig.

Trine-Lise Wilhelmsen (leder)

Hege Susann Aalstad

Alla Pozdnakova

Frode Målen

Bo Andersen/Terje Wahl

Simon Torp

Innhold

1 Lovutkast	9
2 Sammendrag.....	13
2.1 Innledning	13
2.2 Generelt om utvalgets forslag	13
2.3 Oversikt over utredningens oppbygning og enkelte kapitler	13
3 Utvalgets arbeid.....	15
3.1 Oppnevning.....	15
3.2 Utvalgets mandat	15
3.3 Utvalgets forståelse av mandatet.....	16
3.4 Utvalgets sammensetning og arbeid	16
4 Faktisk bakgrunn	17
4.1 Innledning	17
4.2 Utviklingen av en norsk romsektor	17
4.3 Oversikt over norsk romsektor.....	18
4.4 Oppskytningskapasitet på Andøya.....	19
4.5 Satellitesoperasjoner.....	19
4.5.1 Innledning.....	19
4.5.2 Kommunikasjonssatellittene til Telenor Satellite	19
4.5.3 Havovervåkning og Statsat AS	20
4.5.4 Space Norway.....	20
4.6 Utvalgets vurderinger	20
5 Folkerettslige føringer.....	21
5.1 Innledning	21
5.2 Forente Nasjoner (FN).....	21
5.2.1 Innledning. Om Komitéen for den fredelige utnyttelse av verdensrommet (COPUOS)	21
5.2.2 FNs fem konvensjoner	22
5.2.3 Ikke-bindende instrumenter	23
5.3 Særlig om begrepet oppskyttende stat.....	26
5.3.1 Innledning.....	26
5.3.2 Ansvar for oppskytning fra norsk territorium eller anlegg	27
5.3.3 Ansvar for den stat som skyter opp eller anskaffer oppskytning	27
5.4 Den internasjonale telekommunikasjonsunionen.....	31
5.5 Annet sektorovergripende regelverk	31
5.5.1 EØS-avtalen	31
5.5.2 Svalbardtraktaten	31
5.5.3 Antarktistraktaten.....	31
5.6 Sammenfatning og enkelte vurderinger	31
6 Fremmed rett	33
6.1 Innledning.	33
6.2 Danmark.....	33
6.3 Finland	34
6.4 Sverige	35
6.5 Frankrike.....	35
6.6 New Zealand	36
6.7 Sammenfatning	36

7	Overordnede vurderinger	38
7.1	Innledning	38
7.2	Nordisk lovgivningsteknikk	38
7.3	Moderne, fremtidsrettet lov.....	39
7.4	Næringsvennlig lov.....	39
8	Enkelte lovtekniske spørsmål	42
8.1	Innledning	42
8.2	Lovens navn	42
8.3	Struktur, kapittelinnledning, osv.....	42
8.4	Formålsbestemmelse	43
8.4.1	Om formålsbestemmers funksjon	43
8.4.2	Utforming av en formålsbestemmelse	44
8.4.3	Forslag til formålsbestemmelse:	44
8.5	Definisjoner.....	44
8.5.1	Innledning.....	44
8.5.2	Romgjenstand	45
8.5.3	Operatør	45
8.5.4	Verdensrommet.....	45
8.6	Endring i andre lover.....	47
9	Lovens virkeområde	48
9.1	Innledning	48
9.2	Saklig virkeområde.....	48
9.2.1	Innledning.....	48
9.2.2	Folkerett.....	48
9.2.3	Gjeldende rett	49
9.2.4	Fremmed rett	50
9.2.5	Utvalgets drøftelser	52
9.2.6	Utvalgets forslag	54
9.3	Geografisk virkeområde og hvem loven gjelder for	54
9.3.1	Innledning.....	54
9.3.2	Folkerett.....	54
9.3.3	Gjeldende rett	56
9.3.4	Fremmed rett	56
9.3.5	Utvalgets drøftelser	57
9.3.6	Utvalgets forslag	58
9.4	Unntak fra og utvidelse av lovens virkeområde	58
9.4.1	Innledning.....	58
9.4.2	Forsvaret.....	58
9.4.3	Forskning og utdanning	59
9.4.4	Utenlandske fartøy utenfor norske farvann.....	59
9.4.5	Utvalgets forslag	60
10	Tillatelse til å drive med romaktivitet.....	61
10.1	Innledning	61
10.2	Krav om tillatelse og vilkår for å få tillatelse	61
10.2.1	Innledning.....	61
10.2.2	Folkerett.....	61
10.2.3	Gjeldende rett	63
10.2.4	Fremmed rett	64
10.2.5	Utvalgets drøftelser	65
10.3	En fleksibel rammelov.....	70
10.3.1	Innledning.....	70
10.3.2	Gjeldende rett	70

10.3.3	Fremmed rett	71
10.3.4	Utvalgets drøftelser	71
10.4	Søknad og saksbehandling	72
10.5	Overdragelse av tillatelse	73
10.5.1	Innledning.....	73
10.5.2	Gjeldende rett	73
10.5.3	Fremmed rett	74
10.5.4	Modeller for overføring av tillatelser i norsk rett.....	75
10.5.5	Utvalgets drøftelser	76
10.6	Unntak fra krav om tillatelse for holder av utenlandsk tillatelse.....	79
10.6.1	Innledning.....	79
10.6.2	Gjeldende rett	79
10.6.3	Fremmed rett	79
10.6.4	Utvalgets drøftelser	80
11	Registrering av romgjenstand	82
11.1	Innledning	82
11.2	Folkerettslige føringer.....	82
11.3	Gjeldende rett.....	82
11.4	Fremmed rett.....	83
11.4.1	Dansk rett	83
11.4.2	Finsk rett	83
11.5	Sofia-modellen.....	83
11.6	Utvalgets drøftelser.....	83
12	Operatørens plikter	85
12.1	Overordnede vurderinger	85
12.2	Forsvarlig drift.....	86
12.3	Romsøppel	86
12.3.1	Om bærekraftig bruk av verdensrommet	86
12.3.2	Folkerett.....	87
12.3.3	Retningslinjer for håndtering av romsøppel	88
12.3.4	Fremmed rett	88
12.3.5	Utvalgets drøftelser	89
12.4	Miljø.....	90
12.4.1	Innledning.....	90
12.4.2	Folkerettslige føringer	90
12.4.3	Gjeldende rett	90
12.4.4	Fremmed rett	91
12.4.5	Utvalgets drøftelser	91
12.5	Sikkerhet.....	92
12.5.1	Innledning.....	92
12.5.2	Sektorovergripende regulering og erfaring fra andre bransjer	92
12.5.3	Fremmed rett	95
12.5.4	Utvalgets drøftelser	95
12.6	Forhold til annen lovlig aktivitet	96
12.6.1	Innledning.....	96
12.6.2	Løsningen i petroleumsloven.....	97
12.6.3	Utvalgets drøftelser	97
12.7	Opplysningsplikt.....	97
12.7.1	Innledning.....	97
12.7.2	Fremmed rett	97
12.7.3	Utvalgets drøftelser	98

13 Erstatningsansvar og forsikring	99
13.1 Oversikt.....	99
13.2 Norges internasjonale ansvar for romaktivitet	99
13.2.1 Statens ansvar etter Romtraktaten og Ansvarskonvensjonen.....	99
13.3 Gjeldende rett	100
13.3.1 Ekomloven § 6-7.....	100
13.3.2 Adgangen til å sette vilkår i tillatelsen om erstatningsansvar og regress.....	101
13.4 Sofia-modellen.....	101
13.5 Reglene om erstatning og forsikring i andre land.....	102
13.5.1 Finsk rett	102
13.5.2 Dansk rett	103
13.5.3 Svensk rett	103
13.5.4 Fransk rett	103
13.6 Utvalgets drøftelser	104
13.6.1 Oversikt	104
13.6.2 Ansvarssubjekt.....	104
13.6.3 Regress og/eller direkte erstatningsansvar	105
13.6.4 Regressansvar	105
13.6.5 Erstatningsansvar – betydningen av norske regler	106
13.6.6 Ansvarsgrunnlag	107
13.6.7 Ansvarets omfang.....	110
13.6.8 Obligatorisk finansiering.....	111
13.6.9 Utvalgets forslag	112
14 Tilsyn med romaktivitet.....	113
14.1 Innledning	113
14.2 Om tilsynsbehov, tilsynsmyndighet og overordnede føringer	113
14.2.1 Innledning.....	113
14.2.2 Folkerettslige føringer	113
14.2.3 Gjeldende rett	113
14.2.4 Fremmed rett	113
14.2.5 Utvalgets drøftelser	114
14.3 Tilsynshjemler	116
14.3.1 Behov for moderne tilsynsvirksomhet.....	116
14.3.2 Adgang til anlegg.....	116
14.3.3 Rett til opplysninger	117
14.4 Øvrige bestemmelser.....	119
14.4.1 Gebyr.....	119
14.4.2 Undersøkelseskommissjon	119
15 Håndheving av loven	120
15.1 Overordnet om håndheving	120
15.1.1 Innledning. Om behovet for håndheving.....	120
15.1.2 Folkerettslige føringer og fremmed rett.	120
15.1.3 Forhold til annet lovarbeid	120
15.1.4 Prinsipper for håndheving.....	120
15.2 Presentasjon av lovens håndhevingssystem	121
15.3 Forvaltningstiltak	122
15.3.1 Innledning.....	122
15.3.2 Pålegg.....	122
15.3.3 Tvangsmulkt	122
15.3.4 Midlertidig stans	123
15.3.5 Omgjøring.....	124
15.3.6 Utvalgets forslag	127

15.4	Sanksjoner.....	127
15.4.1	Innledning.....	127
15.4.2	Rettspolitiske føringer.....	127
15.4.3	Fremmed rett.....	129
15.4.4	Hvilke handlingsnormer bør møtes med sanksjoner?.....	129
15.4.5	Overtredelsesgebyr.....	131
15.4.6	Straff.....	131
15.4.7	Utvalgets forslag.....	132
16	Økonomiske og administrative konsekvenser	133
17	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	134
18	VEDLEGG.....	152
18.1	Vedlegg 1: Finsk lag om rymdverksamhet.....	152
18.2	Vedlegg 2: Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum.....	159
18.3	Vedlegg 3: Utredning fra Steven Freeland om romsøppel.....	164
18.4	Vedlegg 4: Utredning fra Steven Freeland om ansvarsbegrensning.....	170
18.5	Vedlegg 5: Utredning fra Steven Freeland om cross waivers.....	178

1 Lovutkast

Utvalgets forslag Utkast til lov om aktivitet i verdensrommet (romloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Saklig virkeområde

Denne loven gjelder romaktivitet.

Med romaktivitet menes oppskytning av romgjenstand ut i verdensrommet, drift av romgjenstand i verdensrommet, retur av romgjenstand fra verdensrommet og annen aktivitet med vesentlig tilknytning til dette.

§ 2 Geografisk virkeområde

Loven gjelder romaktivitet på norsk territorium, Svalbard, Jan Mayen og de norske biland.

Loven gjelder også romaktivitet utenfor norsk territorium dersom aktiviteten foretas

- a) på norsk fartøy eller innretning eller
- b) av norsk statsborger eller juridisk person etablert i Norge.

Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på utenlandsk fartøy eller innretning utenfor norsk territorium, så langt folkeretten tillater det.

§ 3 Definisjoner

Med operatør menes alle som driver med romaktivitet.

Med romgjenstand menes enhver gjenstand eller del av gjenstand som brukes i romaktivitet.

Kapittel 2 Krav om tillatelse

§ 4 Krav om tillatelse

Romaktivitet kan ikke foretas uten tillatelse fra departementet.

§ 5 Vilkår for tillatelse

Departementet kan gi tillatelse til romaktivitet dersom følgende krav er oppfylt:

- a) Operatøren har nødvendig kompetanse for å drive romaktiviteten på en forsvarlig måte, har tilstrekkelige økonomiske ressurser for å drive romaktiviteten, og aktiviteten er forsikret i tråd med § 25.
- b) Romaktiviteten kan gjennomføres på en forsvarlig måte, og uten unødvendige eller uforholdsmessige konsekvenser for miljøet på jorden eller

i verdensrommet. For å dokumentere at kravene er oppfylt, må operatøren legge frem

- i. en vurdering av risikoen forbundet med romaktiviteten,
 - ii. en plan for systematisk styring av risikoen ved romaktiviteten,
 - iii. en miljøkonsekvensutredning og
 - iv. en plan for avslutning av romaktiviteten.
- c) Operatøren overholder reglene om eksportkontroll og Den internasjonale telekommunikasjonsunionens (ITU) regler for satellittinnmelding.
- d) Romaktiviteten er ikke i strid med Norges utenriks- eller sikkerhetspolitiske interesser.

§ 6 Adgang til å stille vilkår

Departementet kan fastsette vilkår for tillatelsen som går ut over kravene i loven.

§ 7 Overdragelse

Overdragelse av tillatelse til å drive med romaktivitet kan bare skje med samtykke fra departementet.

Samtykke til overdragelse kan bare gis når vilkårene for tillatelse i dette kapitlet er oppfylt.

§ 8 Overdragelse til utlandet

Overdragelse av romgjenstand til operatør etablert i en annen stat kan bare skje med samtykke fra departementet.

Departementet kan stille som vilkår for å samtykke til overdragelse at det inngås avtale mellom Norge og den andre staten om Norges folkerettslige erstatningsansvar.

§ 9 Forskriftshjemmel

Departementet kan fastsette unntak fra lovens krav, utfyllende bestemmelser og ytterligere krav for tillatelse til romaktivitet.

Departementet kan gi nærmere regler om innholdet i og formen på søknaden.

§ 10 Søknadsgebyr

Departementets kostnader ved saksbehandlingen kan kreves dekket av operatøren. Gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere regler om gebyrer og innkreving av disse.

Kapittel 3 Registrering av romgjenstand

§ 11 Registreringsplikt

Romgjenstand, som Norge i henhold til artikkel 2 i Konvensjon 12. november 1974 om registrering av gjenstander skutt ut i verdensrommet (registreringskonvensjonen) er pliktig til å registrere, skal registreres i nasjonalt register for romgjenstander.

Informasjonen i registeret skal videreformidles til FNs generalsekretær i tråd med Registreringskonvensjonens artikkel 4.

§ 12 Opplysninger i registeret

Registeret skal inneholde følgende opplysninger om romgjenstanden:

- a) Navn på oppskyttende stat eller stater.
- b) Et egnet kjennetegn på romgjenstanden, for eksempel registreringsnummer.
- c) Dato og sted for oppskytning.
- d) Grunnleggende baneparameter angitt som:
 - i. omløpstid
 - ii. helningen til baneplanet
 - iii. høyeste punkt i banen
 - iv. laveste punkt i banen
- e) Informasjon om romgjenstandens funksjoner og bruk.

Operatøren skal uoppfordret gi tilsynsmyndigheten opplysningene nevnt i første ledd.

§ 13 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om nasjonalt register for romgjenstander.

Kapittel 4 Operatørens plikter

§ 14 Forsvarlig drift

Romaktivitet skal skje på en forsvarlig måte.

§ 15 Romsøppel

Romaktivitet skal ikke føre til mer romsøppel i verdensrommet enn strengt nødvendig.

§ 16 Miljø

Romaktivitet skal ikke føre til unødvendig eller urimelig skade på miljøet.

§ 17 Sikkerhet

Romaktivitet skal drives på en sikkerhetsmessig trygg måte i samsvar med et forsvarlig system for styring av risiko.

§ 18 Forhold til annen lovlig aktivitet

Romaktivitet skal ikke i unødvendig eller urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre luftfart, skipsfart, fiske, petroleumsvirksomhet eller annen lovlig aktivitet.

§ 19 Opplysningsplikt

Operatøren skal opplyse departementet om nye eller endrede forhold av betydning for tillatelsen til romaktivitet.

Operatøren skal alltid opplyse om vesentlige avvik fra normal drift og tidspunktet for avslutning av romaktiviteten.

§ 20 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om forpliktelsene i dette kapitlet.

Kapittel 5 Erstatning og forsikring

§ 21 Objektivt ansvar

Operatøren er erstatningsansvarlig uten hensyn til skyld for skade forårsaket av romgjenstand på personer og eiendom på jorden samt luftfartøy under flyging.

Det objektive ansvaret gjelder likevel ikke dersom

- a) skadelidte har utvist forsett eller grov uaktsomhet, eller
- b) skadelidte ble skadet under deltagelse i samme oppskytningsprosjekt.

§ 22 Øvrig ansvar

For skade voldt av romgjenstand og som ikke er omfattet av § 21 første ledd er operatøren erstatningsansvarlig etter alminnelig norsk erstatningsrett

§ 23 Regress

Dersom Norge i henhold til internasjonal avtale har utbetalt erstatning for skade voldt av romgjenstand, kan staten kreve regress fra operatøren av romgjenstanden.

§ 24 Ansvarsbegrensning

Ansvaret etter § 21 til § 23 er begrenset til 600 millioner norske kroner med mindre myndighetene fastsetter et annet beløp i tillatelsen.

Ansvarsbegrensningen gjelder ikke såfremt operatøren har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

§ 25 Forsikringsplikt

Operatøren plikter å ha forsikring eller annen sikkerhet som dekker operatørens erstatningsansvar for romaktivitet etter § 21 til § 23.

Forsikringen skal dekke ansvaret operatøren har etter loven med en forsikringssum på 600 millioner norske kroner med mindre myndighetene fastsetter et annet beløp i tillatelsen.

For statens regresskrav etter § 23 gjelder forsikringsavtaleloven § 7-6 tilsvarende.

Operatører som er omfattet av statens selvassurandørordning er unntatt fra forsikringsplikt.

§ 26 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om operatørens erstatningsansvar og forsikringsplikt.

Kapittel 6 Tilsyn

§ 27 Plikt til å føre tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med at romaktivitet drives i tråd med bestemmelser gitt i og i medhold av loven.

§ 28 Adgang til undersøkelse

Operatøren plikter å gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til å undersøke anlegg, områder og innretninger, når det er nødvendig for et forsvarlig tilsyn.

§ 29 Opplysninger

Tilsynsmyndigheten kan pålegge operatøren å utlevere opplysninger, dokumenter og annet materiale som er nødvendig for et forsvarlig tilsyn.

Når særlige grunner tilsier det, kan slike opplysninger kreves av andre.

§ 30 Undersøkelseskommissjon

Departementet kan nedsette en egen undersøkelseskommissjon ved alvorlig hendelse i forbindelse med romaktivitet.

Reglene i luftfartsloven om undersøkelse av luftfartsulykker gjelder tilsvarende så langt de passer.

§ 31 Tilsynsgebyr

Tilsynsmyndighetens kostnader ved å føre tilsyn kan kreves dekket av operatøren. Gebyr fastsatt med hjemmel i første punktum er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere regler om gebyrer og innkreving av disse.

Kapittel 7 Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

§ 32 Pålegg

Departementet kan pålegge operatøren å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelsene i eller i medhold av loven. I pålegget skal det settes en frist for oppfyllelse.

§ 33 Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i eller i medhold av loven blir gjennomført, kan departementet fastsette tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting departementet har fastsatt.

Er overtredelsen skjedd på vegne av en juridisk person, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap.

§ 34 Midlertidig stans

Departementet kan kreve midlertidig stans ved

- alvorlig, gjentatte eller vedvarende overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven, eller
- hvis det er nødvendig for å avverge en overhengende fare.

§ 35 Omgjøring

Departementet kan endre, og om nødvendig kalle tilbake, tillatelse gitt i medhold av loven, hvis

- operatøren overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven, og overtredelsen er alvorlig, gjentar seg eller vedvarer,
- operatøren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, og disse opplysningene har vesentlig betydning for tillatelsen,
- vesentlige forutsetninger til grunn for tillatelsen er endret, eller
- det følger av ellers gjeldende regler om omgjøring.

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbakekall kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil

påføre operatøren, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

§ 36 Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge den ansvarlige administrative sanksjon (overtredelsesgebyr) ved:

- a) alvorlig overtredelse av § 14 om forsvarlig drift,
- b) alvorlig overtredelse av § 15 om håndtering av romsøppel,
- c) alvorlig overtredelse av § 25 om plikt til forsikring,
- d) alvorlig overtredelse av § 17 om sikkerhetsmessig betryggende romaktivitet, og
- e) alvorlig overtredelse av § 16 om miljøkonsekvenser av romaktivitet.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig og uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Kapittel 8 Avsluttende bestemmelser

§ 37 Ikraftsetting

Loven gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Enhver som driver med romaktivitet når loven trer i kraft, må søke om tillatelse innen 6 måneder fra lovens ikrafttredelse.

§ 38 Endring i andre lover

Lov 13. juni 1969 nr. 38 om oppskytning av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet oppheves.

Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon endres slik: § 6-7 om regressansvar for skade voldt av romgjenstand oppheves.

2 Sammendrag

2.1 Innledning

Romlovutvalget ble oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet 15. januar 2019. Mandatet ber utvalget foreslå en moderne og fremtidsrettet regulering av en aktivitet som nå er begrenset, men som kan vokse betydelig de neste årene. Departementet peker på tre grunner til at det er behov for en ny lov: For det *første* er ny lov nødvendig for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet legger til grunn at dagens lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet, ikke er tilstrekkelig. For det *andre* er det grunn til å forvente at romaktivitet under norsk jurisdiksjon vil øke, både for antall aktører og i omfang. For det *tredje* ønsker departementet en lov som bidrar til norsk verdiskaping og næringsutvikling. Utvalget forstår dette slik at departementet ønsker en næringsvennlig lov og har brukt en del tid på å definere dette hensynet.

2.2 Generelt om utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lov om aktivitet i verdensrommet. Forslaget erstatter dagens lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet, men utvider virkeområdet i forhold til denne loven for å sikre at loven skal oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser.

Lovforslaget er inndelt i åtte kapitler med i alt 38 paragrafer. Det er en betydelig økning sammenlignet med dagens tre paragrafer. Reglene om vilkår for å få tillatelse og forpliktelser under gjennomføring av romaktivitet står sentralt. Ellers har loven en rekke fellestrekk med andre lover som krever tillatelse for å drive med risikofylt aktivitet. Utvalget har lagt vekt på at loven skal reflektere de problemstillinger og vurderingstemaer forvaltningen og operatøren stilles overfor ved gjennomføringen av aktiviteter i verdensrommet.

Utvalget har lagt vekt på at lovforslaget skal ha en pedagogisk oppbygning og et moderne språk. De enkelte paragrafene er utformet med sikte på å tilfredsstille kravene til klart språk i forvaltningen, og utvalget har lagt betydelig vekt på at utredningen skal skrives enkelt og godt.

Formålet med loven er forsvarlig styring av risikoen forbundet med romaktivitet. Forsvarlig styring av

en næring og aktivitet som medfører betydelig usikkerhet gir behov for fleksibilitet for forvaltningen. Samtidig gir vide hjemler usikkerhet, og kan bidra til å gjøre det mindre attraktivt å drive med romaktivitet i Norge. Avveiningen mellom hensynet til det offentliges behov for styring og det privates behov for forutberegnelighet og klart definerte inngrepshjemler, går derfor som en rød tråd gjennom hele utredningen.

2.3 Oversikt over utredningens oppbygning og enkelte kapitler

Utredningen inneholder 17 kapitler som samlet begrunner utvalgets forslag til lov om aktivitet i verdensrommet.

I kapittel 3 er det gitt en oversikt over utvalgets arbeid.

Kapittel 4 redegjør for norsk romsektor generelt, med særlig vekt på den aktiviteten som vil falle inn under utvalgets foreslåtte virkeområde. Fremstillingen gir en kort introduksjon til enkelte overordnede utviklingslinjer, og er ment å gi en beskrivelse både av dagens aktivitet og sannsynlig fremtidsutvikling. Kapitlet er ment å beskrive den virkelighet en lov om aktivitet i verdensrommet skal regulere.

I kapittel 5 og 6 gis en oversikt over den internasjonale reguleringen av romaktivitet og implementeringen av denne i andre land. Kapittel 5 gir en overordnet fremstilling av de viktigste internasjonale forpliktelsene som ligger på Norge, og som har betydning for utformingen av loven. Kapitlet beskriver forpliktelsene som følger av Romtraktaten og de øvrige konvensjonene om aktivitet i verdensrommet, i tillegg til å gi en oversikt over andre folkerettslige avtaler av betydning. Som følge av at en rekke spørsmål av internasjonal karakter ikke reguleres av rettsregler, inneholder kapitlet også en redegjørelse for ikke-bindende retningslinjer, modeller og standarder. I kapittel 6 gis en oversikt over hvordan enkelte andre land har implementert disse forpliktelsene, og løst de samme spørsmålene som utvalget står overfor.

I kapittel 7 drøftes enkelte overordnede problemstillinger som går som en rød tråd gjennom utredningen, herunder spørsmålet om hva som nærmere ligger i hensynet til en næringsvennlig lov. Utvalget

fant det hensiktsmessig å drøfte disse spørsmålene samlet innledningsvis.

I kapittel 8 drøftes lovtekniske spørsmål. Utvalget har lagt Justisdepartementets *Lovteknikk og lovforberedelse* til grunn for sitt arbeid. Det foreligger imidlertid ikke generelle føringer for alle lovtekniske spørsmål utvalget er stilt overfor. Utvalget har derfor valgt å skille disse spørsmålene ut, og blant annet drøfte om loven skal ha en formålsbestemmelse og om og evt. hvordan lovforslaget skal definere verdensrommet i dette kapitlet.

Kapitlene 3 til 8 danner samlet et faktisk og rettslig bakteppe for utvalgets arbeid. Drøftelsene og konklusjonene i disse kapitlene ligger til grunn for de videre kapitlene, som dreier seg mer konkret om utformingen av lovforslaget.

I kapittel 9 drøftes lovens virkeområde basert på utvalgets forståelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget foreslår en utvidelse av lovens virkeområde sammenlignet med dagens lov. Det saklige virkeområdet foreslås utvidet til blant annet også å omfatte satellittoperatører. Det geografiske virkeområdet foreslås også utvidet ved at loven gis anvendelse på norske statsborgere og selskaper i utlandet også når andre land har jurisdiksjon over aktiviteten.

Den sentrale folkerettslige forpliktelsen av betydning for lovforslaget er forpliktelsen til å kreve tillatelse for romaktivitet. I kapittel 10 drøfter utvalget den nærmere utformingen av lovens tillatelsesordning. Sentrale spørsmål er hva som skal være vilkårene for å få tillatelse, muligheten for å gjøre unntak fra lovbestemte vilkår og om tillatelser skal kunne overdras.

Kapitlet henger nært sammen med kapittel 12 som gjelder operatøren plikter ved gjennomføringen av romaktiviteten.

I kapittel 11 drøftes lovforslagets regler om registrering av romgjenstander. Forslaget er ment å gjennomføre Registreringskonvensjonens regler på en enkel og pedagogisk måte.

I kapittel 12 drøfter utvalget hvilke regler som bør gjelde for operatører som har fått tillatelse, og som skal drive med romaktivitet. Utvalget bygger her til dels på andre lover som krever tillatelse for å drive med risikofylt aktivitet. Som allerede nevnt, henger forpliktelsene i dette kapitlet nært sammen med utformingen av lovens tillatelsesordning, som drøftes i kapittel 10.

Som følge av at både oppskytning av romgjenstander og aktivitet i verdensrommet er risikofylt og medfører risiko det kan være vanskelig å kontrollere følgene av, er det nødvendig med tydelig plassering av ansvar og sikring av tredjeparters tap. I kapittel 13 drøfter utvalget utformingen av reglene om erstatning og forsikring.

I kapittel 14 og 15 drøftes lovens regler om tilsyn og håndheving. Det er viktig at brudd på lovens regler kan avdekkes, og at forvaltningen har virkemidlene den trenger for å kontrollere at loven etterleves.

I kapittel 16 redegjør utvalget for lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 17 inneholder merknadene til enkeltbestemmelsene i utvalgets lovforslag.

3 Utvalgets arbeid

3.1 Oppnevning

Nærings- og fiskeridepartementet oppnevnte den 15. januar 2019 et ekspertutvalg for å foreslå ny lov om romvirksomhet.

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende medlemmer:

- Professor Trine-Lise Wilhelmsen, UiO Nordisk institutt for sjørett (leder)
- Professor Alla Pozdnakova, UiO Nordisk institutt for sjørett
- Avdelingsdirektør Terje Wahl, Norsk Romsenter
- Senioringeniør Frode Målen, Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet
- Seniorrådgiver Hege Aalstad, Luftfartstilsynet

Som følge av at Terje Wahl ikke kunne delta i utvalgets avsluttende arbeid, oppnevnte departementet 25. november 2019 Bo Andersen, fagdirektør ved Norsk Romsenter, som nytt medlem i utvalget.

Simon Torp har vært utvalgets sekretær.

3.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Ny nasjonal lov om romvirksomhet og -industri: Mandat for ekspertutvalget

1. Bakgrunn for arbeidet

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for norsk romvirksomhet og forvalter *Lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium*. Romsektoren har gjennomgått store endringer siden loven ble vedtatt i 1969, fra primært statlig drevet virksomhet til at private tilbyr teknologi og tjenester langs hele verdikjeden.

Det finnes betydelig regulering internasjonalt, først og fremst i FN-regi. Norge har tiltrådt fire av fem romtraktater. Gjeldende norsk lovgivning på feltet anses utilstrekkelig og reflekterer ikke våre internasjonale forpliktelser på en adekvat måte. Det er behov for en fremtidsrettet regulering som bidrar til norsk verdiskaping og næringsutvikling.

Regjeringen besluttet i september 2018 igangsettelse av et lovarbeid, med oppstart senhøstes 2018. Arbeidet ledes av NFD, som

koordinerer dette med berørte departementer, Norsk Romsenter (NRS) og andre underliggende virksomheter.

Som del av lovarbeidet nedsettes et ekspertutvalg som skal vurdere særskilte problemstillinger knyttet til utforming av en ny nasjonal lov for romvirksomhet og -industri. Utvalgets sammensetning representerer både juridisk, forvaltningsmessig og romfaglig kompetanse. Dette mandatet gir rammer for ekspertutvalgets arbeid.

2. Ansvarsforhold

Lovarbeidet har en tredelt organisering:

- 1) NFD har overordnet ansvar for lovarbeidet, og utgjør med bistand fra Norsk Romsenter prosjektsekretariat. Prosjektsekretariatet følger ekspertgruppens arbeid, og bistår faglig på forespørsel.
- 2) Myndighetsgruppen består av representanter fra NFD, SD og UD. Andre berørte departementer konsulteres ved behov.
- 3) Ekspertutvalget rapporterer direkte til prosjektsekretariatet.

3. Ekspertutvalgets medlemmer

- Professor Trine-Lise Wilhelmsen, UiO Nordisk institutt for sjørett (leder)
- Professor Alla Pozdnakova, UiO Nordisk institutt for sjørett
- Avdelingsdirektør Terje Wahl, Norsk Romsenter
- Senioringeniør Frode Målen, NKOM
- Seniorrådgiver Hege Aalstad, Luftfartstilsynet

4. Primæroppgave

Utvalgets arbeid starter i desember 2018. Ekspertutvalget skal vurdere nasjonale problemstillinger knyttet til en ny lov om romvirksomhet og -industri, og vurdere våre internasjonale forpliktelser opp mot dette. Relevante emner som er aktuelle er:

- *Lovens generelle virkeområde, herunder også ubemannet og bemannet romtransport*
- *Definisjoner, deriblant evt. eksplisitt definisjon om det ytre rom*
- *Vilkår for godkjennelse av virksomhet/prosjekt/satsing*
- *Registrering*

- *Tilbaketrekking, inndragning eller modifisering av autorisasjonen*
- *Miljørelaterte problemstillinger*
- *Overføring av romaktivitet til annen operatør*
- *Forsikringskrav*
- *Tilsyn/saksbehandling*
- *Ansvar og regress*
- *Sanksjoner ved brudd på forpliktelser*
- *Formålstjenlig navn på loven.*

Ekspertutvalget står fritt til å rette søkelyset mot andre problemstillinger. Videre står den fritt til å innhente kunnskap fra relevante miljøer både nasjonalt og internasjonalt. Dersom det anses formålstjenlig kan kunnskapsinnhentingene også omfatte studiebesøk, dette avklares på forhånd med prosjektsekretariatet.

Et minimum av ti heldagsmøter gjennomføres i løpet av 2019, ekspertutvalgets leder vurderer om det skulle være behov for flere. Det må påregnes arbeid i periodene mellom møtene. Koordineringsmøter mellom ekspertutvalget og myndighetsgruppen gjennomføres ved behov. Ekspertutvalgets medlemmer står til rådighet frem til loven er vedtatt i Stortinget.

5. Leveranse

Ekspertutvalgets arbeid skal munne ut i et konkret innspill til prop.-tekst, som skisserer alternativer og gir en begrunnet tilrådning. Utvalget skal i tillegg vurdere og utarbeide aktuelle forskrifter parallelt. Utvalgets arbeid skal ferdigstilles innen 31. desember 2019.»

3.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget forstår mandatet slik at utvalget skal foreslå et regulatorisk rammeverk for en aktivitet og en næring som hittil ikke har vært gjenstand for helhetlig regulering. Det har i dette arbeidet vært nødvendig å se nærmere på alle problemstillinger som oppstår i forbindelse med slik aktivitet, noe også mandatet eksplisitt åpner for. Det er derfor ikke behov for noen nærmere presisering med hensyn til hvilke spørsmål utvalget skal gå inn på. Utvalget finner likevel grunn til å gi en kort presisering av mandatets vurderinger av lovens virkeområde og formen på utvalgets utredning.

Det følger ikke klart av utvalgets mandat hva loven skal regulere. På bakgrunn av reguleringen i andre land og behovet for regulering, er det likevel klart for

utvalget at utvalget skal foreslå en lov som regulerer oppskytning og drift av infrastruktur i verdensrommet. Det naturlige tyngdepunktet for utvalgets arbeid er derfor oppskytnings- og satellittaktivitet.

Mandatet ber om et «konkret innspill til prop.-tekst». Oppdraget er gitt til et ekspertutvalg, og utvalget mener derfor utredningen må formuleres som et «innspill» etter mønster av alminnelige lovutredninger som grunnlag for en proposisjon som skrives av departementet. Utvalget har derfor utformet utredningen etter denne malen.

Mandatet ber også utvalget om å utarbeide forskrifter. Utvalget har vurdert behovet for forskrifter, men kommet til at det ikke er grunn til å foreslå forskrifter på dette tidspunktet.

3.4 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget er bredt sammensatt med juridisk kompetanse innenfor forskjellige fagområder, variert kompetanse med tilsyn av tilgrensende aktivitet og kompetanse på oppskytninger og drift av satellitter.

Utvalget planla 10 møter, men pga. forfall måtte to møter erstattes med skriftlig saksbehandling. Samtlige møter ble avholdt i Oslo, de fleste hos Norsk Romsenter, enkelte i Regjeringskvartalet og to ved Nordisk institutt for sjørett (UiO). Utvalgets fjerde møte ble avholdt hos Telenor Satellite AS på Fornebu. Utvalget fikk der en omvisning i lokalene deres og en presentasjon av Telenor Satellite aktiviteter, med særlig vekt på hvordan satellittene deres forsikres mot skade.

Utvalgets sekretariat har holdt til i leide lokaler hos Nordisk institutt for sjørett.

Utvalget har i tillegg til møtene behandlet en rekke spørsmål skriftlig. Dette gjelder særlig i utvalgets avsluttende arbeid med skriving av tekster.

Utvalget har løpende vurdert behovet for å knytte til seg eksterne bidragsyttere på områder som ligger utenfor utvalgsmedlemmenes kompetanse. Utvalget fant det hensiktsmessig å be professor Steven Freeland utrede enkelte spørsmål om ansvarsfordeling mellom deltakere i romaktivitet, ansvarsbegrensning og utviklingen av internasjonale standarder for håndtering av romsøppel. Notatene fra Freeland er lagt inn som vedlegg til utredningen.

4 Faktisk bakgrunn

4.1 Innledning

Departementet har følgende beskrivelse i mandatet av den faktiske bakgrunnen for at utvalget er oppnevnt:

«Romsektoren har gjennomgått store endringer siden loven ble vedtatt i 1969, fra primært statlig drevet virksomhet til at private tilbyr teknologi og tjenester langs hele verdikjeden.

Det finnes betydelig regulering internasjonalt, først og fremst i FN-regi. Norge har tiltrådt fire av fem romtraktater. Gjeldende norsk lovgivning på feltet anses utilstrekkelig og reflekterer ikke våre internasjonale forpliktelser på en adekvat måte. Det er behov for en fremtidsrettet regulering som bidrar til norsk verdiskaping og næringsutvikling.»

Det fremgår her at romsektoren har gjennomgått store endringer siden dagens romlov ble vedtatt i 1969. Denne loven skulle kun dekke oppskytingen av sonderaketter fra Andøya, og oppfylle Norges forpliktelser som part til Romtraktaten.¹ I samsvar med mandatet om at det er «behov for en fremtidsrettet regulering som bidrar til norsk verdiskaping og næringsutvikling» har utvalget lagt betydelig vekt på at en fremtidig lov skal være tilpasset norsk romaktivitet. Det er derfor viktig å presisere hva slags aktivitet loven skal regulere.

Romsektoren har allerede gjennomgått store endringer, og disse endringsprosessene fortsetter i et enda raskere tempo. Det dynamiske elementet er en utfordring for beskrivelsen av den aktiviteten loven regulerer. Utvalget har derfor ikke nøyet seg med å beskrive dagens romaktivitet, men også inkludert en beskrivelse av utviklingen av norske aktiviteter i verdensrommet i nær fremtid.

4.2 Utviklingen av en norsk romsektor

Norsk romvirksomhet startet ved at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) åpnet oppskytningsbasen for sonderaketter på Andøya i 1962. FFI og flere universiteter var utover sekstitallet engasjert i forskning med sonderaketter og ballonger. Aktiviteten på Andøya medførte at Norge fikk en av de første romlovene i

verden i 1969. Norske forskningsmiljøer var med bakgrunn i erfaringene med sonderaketter involvert i Europas første forskningssatellitter, men dette stoppet opp fordi Norge ikke var medlem av Den europeiske romorganisasjonen (ESA).

Parallelt med dette ble nedlesestasjonen for satellitter i Tromsø etablert i 1968. Denne satsingen var FFIs grunnlag for utviklingen av egne datamaskiner, som senere førte til oppstarten av Norsk Data. Ut over syttitallet engasjerte Televerkets forskningsinstitutt seg i økende grad i teknologien for satellittkommunikasjon. Satsingen førte til at flere norske bedrifter gikk inn i sektoren. Televerket åpnet i 1979 satellittkommunikasjon med Svalbard, og Norge var en av pådriverne for å etablere INMARSAT².

Industrien hadde likevel små muligheter internasjonalt fordi Norge ikke var medlem av ESA. Industriutviklingen, sammen med økte nasjonale behov for tilgang til jordobservasjonsinformasjon, var blant hovedgrunnene til at Norge ble medlem av ESA i 1987. Samtidig ble Norsk Romsenter etablert som en stiftelse under industridepartementet. Med dette ble det fastslått at samfunnsmessig nytte skulle være det styrende målet for norsk rompolitikk. Målet var å prioritere prosjekter med samfunnsmessig nytte for å sikre utvikling av høyteknologiske arbeidsplasser og at romvirksomhet skal bidra til å dekke samfunnsmessige behov.

Telenor skaffet sin første satellitt i 1992 og er i dag en vesentlig internasjonal tjenesteleverandør. I tillegg er det flere selskaper som er sprunget ut av Telenor, som også er vellykket internasjonalt. Deltakelsen i ESA, EUMETSAT³ og senere i EUs romprogrammer har vært og vil være sentrale elementer i nasjonal industriell romsatsing. Norske myndigheter har over tid styrket den offentlige satsingen, hovedsakelig gjennom deltakelse i ovennevnte programmer og til dels gjennom nasjonale programmer. Den største enkeltsatsingen nasjonalt har vært oppkapitaliseringen av Space Norway AS for å lage et kommunikasjonssystem i Arktis.

² INMARSAT er et britisk kommunikasjonsselskap. Selskapet leverer telefoni- og datatjenester via mobile terminaler som kommuniserer med bakkestasjoner gjennom elleve geostasjonære kommunikasjonssatellitter.

³ EUMETSAT er Den europeiske organisasjonen for meteorologisatellitter.

¹ Ot.prp. nr. 26 (1968 – 1969) s. 1.

4.3 Oversikt over norsk romsektor

Norsk romsektor er en samlebetegnelse for all aktivitet med en viss tilknytning til utforskning og bruk av verdensrommet. Med tilknytning forstås i denne sammenheng ikke kun aktivitet i verdensrommet, men også bruk av informasjon fra verdensrommet til å tilby ulike typer tjenester og produkter, i tillegg til levering av rombasert infrastruktur og deler til dette. Romsektoren omfatter altså mange og svært forskjellige aktiviteter.

Norsk romindustri er den private delen av romsektoren. Industrien omsetter for nær 8 milliarder kroner i året. Innenfor denne industrien finner vi en rekke ulike typer selskaper, som leverer svært ulike tjenester og produkter. Bransjeorganisasjonen NIFRO (Norsk Industriforum for Romvirksomhet) kategoriserer medlemmenes aktivitet innenfor disse ulike kategoriene:

- Telekommunikasjon
- Satellittsystemer og -komponenter
- Fremdriftssystemer
- Satellittutvikling
- Oppskytingsfasiliteter for sonderakter og ballongoperasjoner
- Bakkestasjoner og systemer for satellittkommunikasjon og -styring
- Romvitenskap
- Romutdanning

Deler av romsektoren består imidlertid av statlig finansiering og aktivitet. Romvirksomhet er en egen post på statsbudsjettet som for 2020 er 1,68 milliarder kroner.⁴ Størsteparten av disse midlene går til å finansiere Norges deltakelse i internasjonale romprogram, som Den europeiske romorganisasjonen (ESA) og romprogrammene i EU. Ut over dette finansierer midlene driften til Norsk Romsenter og enkelte nasjonale investeringer i infrastruktur og teknologi. Norge har nettopp forpliktet seg til en videre deltakelse i ESAs frivillige og obligatoriske programmer med et beløp på 248 millioner Euro over 3-5 år fra 2020. Dette vil komme norsk romindustri og norske rombrukere til gode i form av utviklingskontrakter og samfunnsnødvendige tjenester.

Staten kontrollerer tre utøvende organer innen romvirksomhet. Dette er etaten Norsk Romsenter, det heleide aksjeselskapet Space Norway og et 90% eierskap av Andøya Space Center AS. Disse enhetene

har komplementære oppgave. Norsk Romsenters hovedoppgave er forvaltning av statens investeringsmidler og å gi råd til staten innen romspørsmål. Space Norway skal utvikle rominfrastruktur for å dekke samfunnsbehov. Andøya Space Center har til nå betjent kunder som har behov for å gjennomføre oppskytninger av sonderakter. Selskapet utreder nå mulighetene for å betjene raketter som sender satellitter i bane rundt jorda.

Norsk romvirksomhet har tradisjonelt vært inndelt i to hovedkategorier; oppstrøms og nedstrøms aktiviteter. OECDs Space Forum deler fra 2016 inn romøkonomien i tre delvis overlappende kategorier:

- Oppstrøms aktivitet, som inkluderer forskning og produksjon av bærerakter, satellitter og bakkeutstyr.
- Nedstrøms aktivitet, som inkluderer direkte anvendelser av satellittdata, altså aktivitet og tjenester som ikke ville fungert uten satellitter (eks. satellittbasert telefoni, TV og bredbånd, meteorologiske tjenester, dynamisk posisjonering offshore).
- Romrelatert eller romavledet aktivitet, herunder produkter og tjenester som anvender satellittdata som en verdikende komponent. Eksempler på romrelaterte tjenester er blant annet Google Maps med posisjonering og prognoser for bilkø, utvikling av prognoser for avkastning på avlinger og estimat for vanningsbehov i jordbruk, samt kobling av satellittdata med andre datakilder til nytte i blant annet utvikling av smarte byer og autonome transportsystemer. Teknologioverføring er også omfattet i denne tredje kategorien. Teknologioverføring fra romsektoren til andre høyteknologiske områder er eksempelvis materialteknologi, sensorteknologi, IKT, energiteknologi og helseteknologi.

På grunnlag av mandatet mener utvalget at loven skal gjelde oppstrøms romaktivitet. Dette er den delen av romvirksomheten som inkluderer oppskytninger og annen håndtering av fysisk infrastruktur. Lovens anvendelsesområde må derfor avgrenses mot nedstrøms romaktivitet og romrelatert virksomhet.

Loven skal imidlertid ikke omfatte alle bidrag til oppstrøms romaktivitet. Oppstrøms romaktivitet inkluderer også norske selskaper som leverer større og mindre deler til rombasert infrastruktur. Utvalget mener denne delen av oppstrøms aktiviteten faller utenfor lovens virkeområde fordi den ikke inngår i Norges internasjonale forpliktelser. Norges internasjonale forpliktelser gjelder aktivitet i verdensrommet og

⁴ Prop. 1 S (2019-2020) s. 114.

oppskytninger fra norsk territorium eller foretatt av norske statsborgere eller selskaper. Virkeområdet for loven må avgrenses i samsvar med dette. Nedenfor gis en beskrivelse av denne virksomheten.

4.4 Oppskytningskapasitet på Andøya

Den første typen aktivitet loven omfatter, er oppskytninger av gjenstander ut i verdensrommet. Selv om oppskytningsprosessen starter på jorden må dette regnes som kjernen i hva en lov om aktivitet i verdensrommet bør regulere, fordi oppskytningen i dag er en nødvendig forutsetning for å få gjenstandene ut i rommet.

I dag er det ett norsk selskap som har den nødvendige infrastrukturen for å kunne skyte raketter ut i verdensrommet: Andøya Space Center AS (ASC). ASC tilbyr infrastruktur tjenester for testing av teknologi og for rom- og atmosfæreforskning. Konsernet har kunder over hele verden, både innen akademiske forskningsmiljøer, teknologiindustri og myndigheter. Konsernet eier og drifter test- og oppskytningsfasiliteter på Andøya i Nordland, og har i tillegg en oppskytningsrampe for forskningsraketter ved Ny-Ålesund på Svalbard. ASC eies av staten (90 pst.) og Kongsberg Defence & Aerospace (10 pst.).

Andøyas beliggenhet med nærhet til et stort og forholdsvise lite trafikkert luftrom og havområde, er godt egnet for arealkrevende forsknings- og testaktiviteter. Beliggenheten langt nord gir ytterligere fortrinn for oppskyting til polare baner. ASC har bygget opp kompetanse og infrastruktur over mange tiår og tilbyr i dag avanserte, høyteknologiske tjenester i et internasjonalt marked.

ASC har opprettet Andøya Space Port for å utvikle planer for en mulig fremtidig etablering av en oppskytningsbase for små satellitter på Andøya. En slik utvidelse av virksomheten vil kreve store investeringer, men vil også kunne føre med seg mange arbeidsplasser og gi Norge en nasjonal teknologisk kapasitet som få andre land har. I revidert nasjonalbudsjett 2018 innvilget staten et ansvarlig lån på 20 millioner kroner til ASC, som skal gjøre det mulig for selskapet å avklare om det vil være mulig å gjennomføre en slik investering på forretningsmessig grunnlag.

Muligheten for en realisering av planene om oppskytninger av satellitter i lav jordbane har betydelige konsekvenser for utvalgets arbeid. Det er stor forskjell på regulering av oppskytninger av sonderaketter, hvor

nyttelasten ikke forblir i verdensrommet, men faller ned igjen i havområdene rundt oppskytningsstedet, og oppskyting av satellitter. Siden satellittene skal bli i verdensrommet over lengre tid er det behov for mer omfattende regulering av satellittens utforming, samt krav til driften av satellitten mens den er i verdensrommet. Loven må også regulere hvilke krav som skal stilles til avslutning av satellittens liv.

4.5 Satellittoperasjoner

4.5.1 Innledning

Den andre hovedkategorien av aktivitet som faller inn under lovens regler er satellittoperasjoner, hvor Telenor er den største aktøren. Telenor har drevet kommersiell aktivitet med kommunikasjonssatellitter i en årrekke. De siste årene har staten ved Kystverket og Norsk Romsenter også arbeidet med satellittoperasjoner, og det statlige, heleide selskapet Space Norway AS er kommet langt i planleggingen av flere satellittprosjekter. I det videre gir utvalget en kort oversikt over aktiviteten til disse selskapene, og hvordan de har organisert sine satellittoperasjoner.

4.5.2 Kommunikasjonssatellittene til Telenor Satellite

Telenor har siden de anskaffet sin første satellitt Thor 1 i 1992, vært en stor romaktør i norsk sammenheng. Thor 1 var allerede i bane da Telenor kjøpte den fra et britisk selskap. I 1997 og 1998 ble satellittflåten utvidet med Thor 2 og Thor 3, som ble bygd etter Telenors egne spesifikasjoner. Telenor inngikk også et samarbeid med Intelsat tidlig på 2000-tallet og fikk med dette sin egen kapasitet på satellitten Intelsat 10-02. I 2008 og 2009 ble Thor 5 og Thor 6 skutt ut som erstatning for de gamle satellittene, noe som også ga en betydelig utvidelse av kapasiteten. Det viktigste markedet for Telenors satellitter har vært kringkasting av TV-signaler til det skandinaviske markedet, og etter hvert også til øst-europeiske kunder. Også datakommunikasjon har vært en betydelig del av aktiviteten, og med lanseringen av Thor 7 i 2015 ble dette fokuset ytterligere forsterket. Thor 7 er den første heleide satellitten til Telenor hvor nyttelasten er satt sammen av en tv-kringkastingsnyttelast i tillegg til en dedikert datakommunikasjonsnyttelast rettet inn mot det maritime markedet i Europa.

Telenors satellitter opereres fra deres satellittkontrollcenter på Fornebu med døgnkontinuerlig bemanning. En gruppe ingeniører og operatører jobber kontinuerlig med å sikre at satellittenes forskjellige delsystemer fungerer optimalt og gjør korrigerende

tiltak dersom det er nødvendig. Satellittenes helsetilstand overvåkes og evalueres for å sikre at kontrollen opprettholdes til enhver tid. I tillegg planlegges bane-manøvre for å sikre at satellittene befinner seg på riktig sted, og optimal bruk av drivstoffet i satellittene for å sikre lang levetid. Kommunikasjonstrafikken på satellittene planlegges også slik at effektressurser kan brukes der det er mest behov.

I tillegg til kontrollsenderet på Fornebu kreves det en tilhørende antenneinfrastruktur for å kunne håndtere operasjonen av satellittene. Telenor har egne antenner for kontroll av satellittene på Nittedal jordstasjon utenfor Oslo og Eik jordstasjon i nærheten av Moi i Rogaland. Alle satellittene følges av egne antenner.

4.5.3 Havovervåkning og Statsat AS

Norge som kyststat har stort behov for havovervåkning for å få informasjon om skipstrafikken. Dette gjennomføres i dag gjennom registrering av Automatic Identification System (AIS) signaler fra satellitt. Havovervåkingen er en felles satsing fra Norsk Romsenter, FFI og Kystverket, og har ført til at staten nå har fire operative satellitter i bane. Den første satellitten var AISSat-1 i 2010, og deretter kom en nær identisk AISSat-2 i 2014. Disse satellittene har kun AIS systemet om bord og er ganske små (20*20*20 cm). NorSat-1 og NorSat-2 er tre ganger så store og har plass til ytterligere nyttelast om bord. Disse satellittene ble skutt opp i 2017. Alle disse offentlige satellittene er hovedsakelig finansiert over Norsk Romsenters og Kystverkets budsjetter. Ytterligere satellitter i NorSat serien er under utvikling for oppskyting de nærmeste årene. Felles for disse satellittene er at selve satellitten er utviklet av utenlandsk industri, mens norsk industri har utviklet AIS systemet.

Satellittene tilhørende Kystverket og Norsk Romsenter driftes av Statsat AS. Statsat ble opprettet i 2013 som heleid datterselskap av Space Norway AS. Selskapet er etablert for å kunne levere tjenester til statlige etater. Statsat har en relativt automatisert operasjon av satellittene de drifter fordi satellittene ikke har noen mulighet til å kontrollere sine baner, og fordi oppgavene de skal utføre er betydelig enklere enn for kommunikasjonssatellitter. De teknologiske mulighetene i moderne småsatellitter legger opp til en høy grad av automatisering.

4.5.4 Space Norway

Det statseide selskapet Space Norway satser nå på egne satellitter. Begrunnelsen er at man mener nytten av investeringen er høyere enn kostnadene.

Med bakgrunn i utredninger fra Norsk Romsenter og Space Norway har staten oppkapitalisert selskapet for å bygge sikker kommunikasjon i nordområdene. Prosjektet skal plassere to satellitter i en høyelliptisk bane som gir bredbånddekning nord for områdene som nå dekkes av geostasjonære satellitter. Prosjektet er et sivilt-militært prosjekt, og oppskyting er planlagt til 2022. Ut over dette har selskapet bestilt en satellitt, MicroSAR, som skal kartlegge skipsposisjoner med radarer fra rommet. Denne satellitten skal etter planen skytes opp i 2020.

Space Norway skal selv ha ansvar for driften av bredbåndssatellittene, på samme måte som de skal ha eget ansvar for operasjonen av satellitten MicroSAR. Operasjonen av den sistnevnte vil være noe tilsvarende som det StatSat gjør for Kystverket og Norsk Romsenter i dag, mens operasjonen av bredbåndssatellittene er mer avansert.

4.6 Utvalgets vurderinger

Gjennomgangen har vist at det særlig er to faktiske forhold som begrunner en revisjon av dagens lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet. For det første har vi de siste årene sett en vesentlig økning av antall norske satellitter. Fra en situasjon hvor Telenor var den eneste aktøren som drev med satellittoperasjoner, er det nå flere selskaper som enten allerede driver eller har planer om operasjon av satellitter fra Norge.

For det andre vurderer Andøya å utvide aktiviteten til også å omfatte oppskyting av satellitter i lav jordbane. Et slikt prosjekt stiller dels krav til norsk regulering av selve oppskytningsaktiviteten på Andøya, og dels krav til regulering av satellittene som skal skytes opp fra norsk territorium. Mulighetene som utredes på Andøya viser derfor tydelig manglene i dagens lovverk, og hvilke behov en fremtidig lov må ivareta.

Det er ikke rom for å gi en uttømmende redegjørelse for hvilke faktiske problemer som er særlig viktig ved utformingen av en ny lov om aktivitet i verdensrommet. Gjennomgangen her har likevel tydelig vist at det i Norge er en utvikling i retning av økt aktivitet i verdensrommet. En tilsvarende utvikling sees internasjonalt. Utviklingen skjer så raskt at de problemer ikke-fungerende romgjenstander i bane rundt jorden utgjør for annen romaktivitet, er ventet å bli betydelig verre de neste årene. Som utvalget kommer nærmere inn på i kapittel 9.3, har dette klare konsekvenser for hvilke krav en moderne lov bør stille.

5 Folkerettslige føringer

5.1 Innledning

Nasjonale romlover utformes innenfor rammen av internasjonale regler for gjennomføring av romaktiviteter. Formålet med dette kapitlet er å gi en overordnet beskrivelse av disse reglene.

De internasjonale reglene gir svar på grunnleggende spørsmål som hvorvidt alminnelige folkerettslige regler gjelder i verdensrommet, og hvem som har jurisdiksjon over aktivitet i verdensrommet. Gjennom folkerettslige avtaler er det også etablert mellomstatlige erstatningsregler, system for registrering av romgjenstander og ansvarsfordeling for redning og retur av astronauter. Reglene gir en detaljert regulering av enkelte spørsmål, som eksempelvis erstatningsansvar og registreringsplikt, mens andre spørsmål i stor grad er overlatt det enkelte lands nasjonale lovgivning. Som følge av at en rekke spørsmål ikke er rettslig regulert, er det også et betydelig mellomstatlig samarbeid om ikke-bindende retningslinjer.

Aktivitet i verdensrommet er i sin natur internasjonal. Det er vanskelig å se for seg omfattende aktivitet i verdensrommet uten mellomstatlig samarbeid. Folkerettslige regler har dermed stor betydning som en ramme for utforming av nasjonal lovgivning. Det er derfor viktig at norske regler utformes slik at de gjennomfører Norges forpliktelser, og tar hensyn til den øvrige folkerettslige reguleringen.

Når en konvensjon er ratifisert av Norge, plikter norske myndigheter å gjennomføre denne i norsk rett. Dagens romlov er et klart utslag av en slik forpliktelse.⁵ Det er imidlertid ikke alle folkerettslige forpliktelser som krever gjennomføring i nasjonal rett. En kan derfor trekke et skille mellom de folkerettslige reglene som stiller krav til nasjonal gjennomføring, og de som ikke stiller krav til gjennomføring, men som like fullt kan ha betydning for utformingen av loven. For den sistnevnte kategorien vil lovgivers handlingsrom være betydelig større, og folkerettslige regler kan her komme inn som et av flere momenter som skal hensyntas. Det er derfor nødvendig ikke bare å identifisere innholdet i folkerettens regler, men også avklare om de krever gjennomføring i nasjonal rett.

Konvensjonene om aktivitet i verdensrommet er utviklet innenfor FN. Disse konvensjonene behandles i kapittel 5.2, og i kapittel 5.3 drøfter utvalget det nærmere innholdet i begrepet «launching state». Siden romgjenstander må kunne kommunisere med jorda, har Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) fått en betydelig rolle i reguleringen av det elektromagnetiske frekvensspekteret. Som kapittel 5.4 vil vise, har ikke disse reglene direkte betydning for loven. Det er likevel nyttig med en oversikt fordi reglene gir en bakgrunn for lovens regler. I kapittel 5.5 går utvalget gjennom enkelte andre folkerettslige avtaler som ikke angår romaktiviteter spesielt, men som likevel kan legge føringer på loven. Avslutningsvis i kapittel 5.6 gir utvalget en kort sammenfatning.

5.2 Forente Nasjoner (FN)

5.2.1 Innledning. Om Komitéen for den fredelige utnyttelse av verdensrommet (COPUOS)

Det internasjonale regelverket på romfartens område er utviklet i FN. Regelutviklingen skjøt fart på 60-tallet og holdt tempoet oppe utover 70-tallet. I løpet av denne perioden ble de sentrale prinsippene dagens romrett er basert på, etablert. Siden har utviklingen av bindende regler vært begrenset, og mer fokus har vært rettet mot utviklingen av ikke-bindende retningslinjer.

FNs arbeid har hele tiden skjedd i Komitéen for den fredelige utnyttelse av verdensrommet (COPUOS). Komitéen ble etablert som en ad-hoc komité like etter oppskytingen av Sputnik – verdens første satellitt – i 1959. Komitéen ble gjort permanent gjennom Generalforsamlingsresolusjon 1472, vedtatt samme år. Resolusjonen trekker særlig frem Komitéens rolle som regelutvikler, ved at den skal «study the nature of legal problems which arise from the exploration of outer space».⁶ Komitéen har per i dag 92 medlemmer. Norge har vært medlem siden 2017.

Innenfor rammen av COPUOS er det utviklet fem konvensjoner og en rekke ikke-bindende retningslinjer. I det videre gir utvalget en overordnet redegjørelse for de ulike konvensjonene, samt viktige ikke-bindende retningslinjer.

⁵ Se departementets begrunnelse i Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 2.

⁶ FNs Generalforsamlings resolusjon 1472, 12. desember 1959.

5.2.2 FNs fem konvensjoner

5.2.2.1 *Traktaten om prinsippene for statenes virksomhet og bruk av det ytre verdensrom, innbefattet månen og andre himmellegemer*

Traktaten om prinsippene for statenes virksomhet og bruk av det ytre verdensrom, innbefattet månen og andre himmellegemer (Romtraktaten) er den viktigste folkerettslige avtalen om aktiviteter i verdensrommet. Konvensjonens bestemmelser bygger på Generalforsamlingsresolusjon 1962 om rettslige prinsipper for staters aktivitet i verdensrommet. Konvensjonen ble vedtatt 27. januar 1967, ratifisert av Norge 6. juni 1969 og er totalt ratifisert av 109 land.⁷ Alle land med vesentlig aktivitet i verdensrommet har ratifisert den, slik at oppslutningen om konvensjonen må regnes som betydelig.

Romtraktaten fastsetter de grunnleggende prinsippene for aktiviteter i verdensrommet, bl.a. spørsmål om jurisdiksjon. Artikkel I slår fast at den alminnelige folkeretten gjelder for aktivitet i verdensrommet. Formålet med Romtraktaten er at utnyttelse og bruk av verdensrommet skal «be carried out for the benefit and interest of all countries, irrespective of their economic or scientific development»⁸. Likebehandling og ikke-diskriminering står sentralt, og med dette følger også forpliktelser som skal forhindre den sterkestes rett, en bekymring særlig mindre utviklede land hadde. For dette formål skal verdensrommet være «the province of all mankind»⁹.

Romtraktatens bestemmelser gir mer detaljerte føringer for hvordan dette skal skje. Det er særlig artikkel VI – VIII som har betydning for utformingen av nasjonal lovgivning.

Artikkel VI regulerer hvilken stat som har det overordnede ansvaret for aktivitet i verdensrommet. Det følger av første ledd første punktum at traktatpartene har folkerettslig ansvar for «national activities in outer space», uavhengig av om dette skjer i statlig eller ikke-statlig regi. Det folkerettslige ansvaret må ses i sammenheng med alminnelige regler om folkerettslig ansvar, slik de blant annet kommer til uttrykk i folkerettslig sedvanerett, og ikke forveksles med traktatens senere regulering av erstatningsansvar. Det er dermed sentralt å holde begrepene ansvar (på engelsk: responsibility) og erstatningsansvar (på engelsk: liability) fra hverandre. Den sentrale forpliktelsen i det folkerettslige ansvaret er forpliktelsen til

å kreve godkjenning og føre kontinuerlig tilsyn med ikke-statlige romaktiviteter, som påligger «the appropriate State», se nærmere om dette begrepet i kapittel 5.3.

Artikkel VII regulerer det folkerettslige erstatningsansvaret. Dette er en særlig ordning for erstatning mellom stater og medfører ingen plikt for traktatpartene til å gjennomføre ansvaret i nasjonal rett. Bestemmelsen gir uttrykk for de overordnede trekene i erstatningsansvaret, men ettersom Ansvarskonvensjonen detaljregulerer disse spørsmålene, se kapittel 5.2.2.3, drøftes den ikke nærmere her. Bestemmelsen karakteriseres trolig best som en prinsippbestemmelse som utgjør bakgrunnen for Ansvarskonvensjonens regulering.

Artikkel VIII gjelder registrering av romgjenstand. Også her foreligger det en senere inngått konvensjon om registrering, se kapittel 5.2.2.4 for en nærmere drøftelse. Som artikkel VII karakteriseres bestemmelsen trolig best som uttrykk for et prinsipp som utdypes nærmere i Registreringskonvensjonen.

De øvrige bestemmelsene i Romtraktaten regulerer en rekke ulike forhold, fra retten til ressurser til likebehandling av stater som ønsker å observere andre staters romaktivitet. Bestemmelsene har begrenset betydning for utformingen av en nasjonal lov. Utvalget gir derfor ikke noen grundig redegjørelse for bestemmelsene her, men vil ta dem opp fortløpende i den grad de har betydning for utformingen av loven.

5.2.2.2 *Avtale om redning av romfarere, tilbakesending av romfarere og tilbakesending av gjenstander skutt ut i det ytre verdensrommet*

Avtale om redning av romfarere, tilbakesending av romfarere og tilbakesending av gjenstander skutt ut i det ytre verdensrommet ble vedtatt 22. april 1968 og ratifisert av Norge 20. april 1970. Avtalen er ratifisert av 98 land.¹⁰ Avtalen regulerer ansvar for redning av astronauter, og pålegger traktatpartene å bistå i redningsaksjoner på nærmere bestemte vilkår. I tillegg regulerer avtalen forpliktelser til å returnere astronauter og romgjenstander dersom disse ved retur lander på andre lands territorium.

Avtalen har ingen betydning for utformingen av en nasjonal lov om aktivitet i verdensrommet.

⁷ Status per juni 2019, se FN COPUOS Traktatbase.

⁸ Romtraktaten artikkel I første ledd.

⁹ Ibid.

¹⁰ Status per juni 2019, se FN COPUOS Traktatbase.

5.2.2.3 *Konvensjon om internasjonalt ansvar for skade voldt av romgjenstander*

Konvensjon om internasjonalt ansvar for skade voldt av romgjenstander (Ansvarskonvensjonen) ble vedtatt 29. mars 1972 og ratifisert av Norge 3. mars 1995. Avtalen er ratifisert av 96 land.¹¹ Konvensjonens formål er effektive erstatningsregler, som sikrer dekning for skader som oppstår som følge av romaktiviteter. For dette formål innføres det et særegent erstatningsregime hvor traktatpartene er folkerettslig erstatningsansvarlig overfor andre land for egne og privates handlinger. Ansvarssubjektet er «oppskytende stat».

Konvensjonen regulerer folkerettslig erstatningsansvar. Med dette menes at erstatningsansvaret gjelder mellom stater. Ansvarskonvensjonen pålegger ikke traktatpartene å gjennomføre bestemte former for erstatningsregler i nasjonal rett, og heller ikke å sikre hjemmel for regress mot de som utøver aktiviteten. Nasjonale regress- og erstatningsregler er like fullt gjennomført i mange land og foreslås også av utvalget, se nærmere kapittel 13.5.

5.2.2.4 *Konvensjon om registrering av gjenstander som er skutt ut i det ytre verdensrom*

Konvensjon om registrering av gjenstander som er skutt ut i det ytre verdensrom (Registreringskonvensjonen) ble vedtatt 12. november 1974 og ratifisert av Norge 28. juni 1995. Avtalen er ratifisert av 69 land.¹² Konvensjonen gir nærmere regler for registrering av romgjenstander, og kan ses som en nærmere presisering av forpliktelsen som følger av Romtraktaten artikkel VIII.

Utvalget behandler registreringsplikten i detalj i kapittel 11.2.

5.2.2.5 *Avtale om staters aktivitet på månen og andre himmellegemer*

Avtale om staters aktivitet på månen og andre himmellegemer (Månetraktaten) ble vedtatt 5. desember 1979 og er per i dag ratifisert av 18 land.¹³ Norge er ikke part til Månetraktaten. Utvalget gir likevel en kort redegjørelse for innholdet i traktaten for få en helhetlig fremstilling av de folkerettslige rammene.

Traktatens formål er å fremme den videre utviklingen av samarbeid mellom stater i leting og bruk av månen og andre himmellegemer. Traktaten skal forhindre at månen blir et område med internasjonal konflikt,

og bidra til videre fremskritt i leting og bruk av det ytre rom. For å oppnå dette formålet bestemmer Månetraktaten at utnyttelsen av månen og andre himmellegemer skal skje i tråd med folkeretten generelt, og FN-pakten spesielt, jf. Artikkel 2. Artikkel 3 bestemmer at månen utelukkende skal brukes til fredelige formål. I de videre bestemmelsene oppstilles det nærmere bestemte krav til likebehandling, forbud mot miljøskadelig adferd og angis at naturressurser på månen og andre himmellegemer skal forvaltes i tråd med prinsippet om at disse ressursene tilhører menneskehetens fellesarv.

Norge er ikke part til avtalen, og dermed ikke forpliktet til å gjennomføre dens bestemmelser. Det er likevel utvalgets vurdering at bestemmelsene i Månetraktaten uansett ikke ville hatt betydning for utformingen av en nasjonal lov om aktivitet i verdensrommet.

5.2.3 **Ikke-bindende instrumenter**

5.2.3.1 *Innledning*

De ikke-bindende instrumentene karakteriseres ved at de ikke er rettslig bindende. Felles for instrumentene er at de til tross for dette, har fått stor oppslutning. Siden de ikke er rettslig bindende, er etterlevelse frivillig og de aktuelle instrumentene kan fravikes. Utvalget legger likevel til grunn at norske myndigheter i utgangspunktet vil følge de anbefalingene og retningslinjene som her trekkes frem, og mener derfor det er hensiktsmessig å gi en oversikt over dem.

Instrumentene har ulik form og stammer fra ulike fora. I det følgende vil utvalget gå nærmere inn på resolusjoner fra FNs generalforsamling, vedtak i COPUOS og anbefalinger fra International Law Association.

5.2.3.2 *Historisk bakgrunn*

På begynnelsen av 1960-tallet fantes ingen skreven internasjonal romrett. Det var uklart både om det gjaldt noen regler og hvilke disse måtte være. Denne bakgrunnen er sentral for å forstå betydningen av og innholdet i de første ikke-bindende instrumentene om aktiviteter i verdensrommet.

De sentrale prinsippene ble etablert gjennom Generalforsamlingsresolusjon 1962, vedtatt 13. desember 1963, i første omgang kun som et ikke-bindende dokument. Prinsippene som her kommer til uttrykk er senere gjort rettslig bindende gjennom FNs fem konvensjoner, se kapittel 5.2.2. Resolusjonen gir uttrykk for det som fortsatt er de sentrale elementene i internasjonal romrett, og bekrefter den alminnelige

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

folkerettens anvendelse, stadfester generelle prinsipper om likebehandling og felles rett til utnyttelse av verdensrommets ressurser, og angir en fordeling av ansvar. Prinsippene resolusjonen gir uttrykk for er fortsatt sentrale, selv om de nå kommer til uttrykk i andre, mer forpliktende dokumenter. At prinsippene senere er fulgt opp gjør resolusjonen til en sentral del av den internasjonale romrettens historie, men medfører samtidig at resolusjonen i dag har liten betydning for fastleggelsen av staters rettigheter og plikter ved aktivitet i verdensrommet.

Det er vanlig å se det slik at FNs Generalforsamling har vedtatt fem prinsippresolusjoner om aktivitet i verdensrommet,¹⁴ hvor den ovennevnte er den klart mest betydningsfulle. For helhetens skyld nevner utvalget her de øvrige resolusjonene. Utvalget går imidlertid ikke gjennom dem i detalj fordi prinsippene i begrenset utstrekning har betydning for utforming av lovgivning:

- Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting¹⁵
- Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space¹⁶
- Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space¹⁷
- Declaration in International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs for Developing Countries¹⁸

5.2.3.3 Anbefalinger til innholdet i nasjonale lover

FNs Generalforsamling vedtok 11. desember 2013 en rekke anbefalinger knyttet til innholdet i nasjonal romlovgivning. Anbefalingen tok form av en resolusjon. Generalforsamlingen beskrev selv bakgrunnen for resolusjonen slik:

«[I]n view of the increasing participation of non-governmental entities in space activities, appropriate action at the national level is needed, in particular with respect to the authorization

and supervision of non-governmental space activities.»¹⁹

Resolusjonen gir tydelig uttrykk for den enkelte stats frihet med hensyn til utformingen av nasjonal lovgivning. Samtidig understrekes behovet for et konsistent og forutsigbart rammeverk, som en forutsetning for at et rettslig rammeverk skal kunne gi riktige insentiver til ikke-statlige aktører. På bakgrunn av dette kommer Generalforsamlingen med følgende åtte anbefalinger:

«1. The **scope of space activities** targeted by national regulatory frameworks may include, as appropriate, the launch of objects into and their return from outer space, the operation of a launch or re-entry site and the operation and control of space objects in orbit; other issues for consideration may include the design and manufacture of spacecraft, the application of space science and technology, and exploration activities and research;

2. The State, taking into account its **obligations as a launching State and as a State responsible for national activities in outer space** under the United Nations treaties on outer space, should ascertain national jurisdiction over space activities carried out from territory under its jurisdiction and/or control; likewise, it should issue authorizations for and ensure supervision over space activities carried out elsewhere by its citizens and/or legal persons established, registered or seated in territory under its jurisdiction and/or control, provided, however, that if another State is exercising jurisdiction with respect to such activities, the State should consider forbearing from duplicative requirements and avoid unnecessary burdens;

3. Space activities should require **authorization by a competent national authority**; such authority or authorities, as well as the conditions and procedures for granting, modifying, suspending and revoking the authorization, should be set out clearly within the regulatory framework; States might employ specific procedures for the licensing and/or for the authorization of different kinds of space activities;

4. The **conditions for authorization** should be consistent with the international obligations of States, in particular under the United Nations

¹⁴ Et uttrykk for denne oppfatningen er at disse resolusjonene omtales under betegnelsen «Principles adopted by the General Assembly» i FNs egen samling av internasjonale romrettslige dokumenter, jf. UN COPUOS, *International Space Law: United Nations Instruments*, Wien 2017.

¹⁵ FN Generalforsamlings resolusjon 37/92, 10. desember 1982.

¹⁶ FN Generalforsamlings resolusjon 41/65, 3. desember 1986.

¹⁷ FN Generalforsamlings resolusjon 47/68, 14. desember 1992.

¹⁸ FN Generalforsamlings resolusjon 51/122, 13. desember 1996.

¹⁹ FN Generalforsamlings resolusjon 68/74, 11. desember 2013.

treaties on outer space, and with other relevant instruments, and may reflect the national security and foreign policy interests of States; the conditions for authorization should help to ascertain that space activities are carried out in a safe manner and to minimize risks to persons, the environment or property and that those activities do not lead to harmful interference with other space activities; such conditions could also relate to the experience, expertise and technical qualifications of the applicant and could include safety and technical standards that are in line, in particular, with the Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space;³

5. Appropriate procedures should ensure continuing **supervision** and monitoring of authorized space activities by applying, for example, a system of on-site inspections or a more general reporting requirement; enforcement mechanisms could include administrative measures, such as the suspension or revocation of the authorization, and/or penalties, as appropriate;

6. A **national registry of objects launched into outer space** should be maintained by an appropriate national authority; operators or owners of space objects for which the State is considered to be the launching State or the State responsible for national activities in outer space under the United Nations treaties on outer space should be requested to submit information to the authority to enable the State on whose registry such objects are carried to submit the relevant information to the Secretary-General of the United Nations in accordance with applicable international instruments, including the Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space,⁴ and in consideration of General Assembly resolutions 1721 B (XVI) of 20 December 1961 and 62/101 of 17 December 2007; the State may also request information on any change in the main characteristics of space objects, in particular when they have become non-functional;

7. States could consider ways of seeking **recourse from operators** or owners of space objects if their liability for damage under the United Nations treaties on outer space has become engaged; in order to ensure appropriate coverage for damage claims, States could introduce insurance requirements and indemnification procedures, as appropriate;

8. Continuing supervision of the space activities of non-governmental entities should be ensured in the event of the **transfer of ownership or control** of a space object in orbit; national regulations may provide for authorization requirements with regard to the transfer of ownership or obligations for the submission of information on the change in status of the operation of a space object in orbit.» (utvalgets utheving)

Anbefalingene gir en ramme for hvilke forhold loven bør regulere, men gir ikke detaljerte føringer på hvordan loven skal regulere de nevnte forholdene. Utvalgets senere drøftelser vil imidlertid vise at samtlige av forholdene denne anbefalingen nevner, foreslås regulert i utvalgets utkast.

5.2.3.4 Long term sustainability guidelines.

COPUOS vedtok 21. juni 2019 en fortale til og 21 retningslinjer for den langsiktige bærekraften for aktiviteter i verdensrommet.²⁰ Retningslinjene er et resultat av en voksende internasjonal erkjennelse om at verdensrommet er en begrenset ressurs som må forvaltes dersom dagens utnyttelse ikke skal gå på bekostning av fremtidens. Fortalen trekker frem at samarbeid er avgjørende for å forhindre skade og sikre trygg gjennomføring av romaktiviteter, også i fremtiden. Et sentralt begrep i retningslinjene er bærekraft, og komiteen sier selv dette om hvordan begrepet her skal forstås:

«The long-term sustainability of outer space activities is defined as the ability to maintain the conduct of space activities indefinitely into the future in a manner that realizes the objectives of equitable access to the benefits of the exploration and use of outer space for peaceful purposes, in order to meet the needs of the present generations while preserving the outer space environment for future generations.»²¹

Begrepet forstås svært vidt og medfører derfor at disse retningslinjene gjelder omtrent alle sider ved gjennomføringen av romaktiviteter. Dette gjør retningslinjene særlig interessante for utvalgets arbeid.

²⁰ FN COPUOS, vedtak nr. A/AC.105/L.318/Add.6, 21. juni 2019.

²¹ Ibid.

De 21 retningslinjene er delt inn i fire kategorier:

- A) Policy and regulatory framework for space activities
- B) Safety of space operations
- C) International cooperation, capacity-building and awareness
- D) Scientific and technical research and development

Kategoriene viser at retningslinjene spenner over en rekke ulike forhold, som ikke alle har umiddelbar relevans for utforming av lovgivning. Anbefalingene retter seg ikke kun mot stater, men også mot private aktører. Til dette kommer at retningslinjene er svært generelle. En redegjørelse for samtlige retningslinjer vil derfor bli svært generell, og i liten grad gi klar retning for konsekvensene retningslinjene skal ha for utformingen av loven. Utvalget har derfor konsentrert seg om anbefalingene som er særlig relevant for utforming av lovgivning.

Det er særlig retningslinjene i kategori A: *Policy and regulatory framework for space activities* som er relevante for utformingen av nasjonal lovgivning. Kategorien består av fem retningslinjer, hvor det særlig er de to første det er grunn til å fremheve her.

Den første retningslinjen gjelder utviklingen av et nasjonalt rettslig rammeverk for romaktiviteter, hvor lovgiver bør ta særlig hensyn til at romaktiviteten drives på en bærekraftig måte. Dette gjøres ved at dagens aktivitet må sees i sammenheng med «potential development of their national space sector, and envisage appropriate, timely regulation in order to avoid legal lacunae». Denne avveiningen er bakgrunnen for at utvalget også vurderte mulige framtidsscenarioer i kapittel 4. Lovgiver bør videre være oppmerksom på at reguleringen både skal sikre bærekraftig bruk av verdensrommet, og ikke være så «prescriptive as to prevent initiatives addressing the long-term sustainability of outer space activities». Denne anbefalingen har fellestrekk med utvalgets drøftelser av hvordan loven kan legge til rette for – og ikke stå i veien for – norsk romindustri, se kapittel 7.4.

Den andre retningslinjen angir en rekke ulike forhold lovgiver bør hensynta ved utvikling og endring av nasjonal lovgivning. Retningslinjen trekker særlig frem Generalforsamlingens resolusjon om anbefalinger til nasjonal romlovgivning som ble gjennomgått over, tiltak som kan begrense mengden romsøppel i verdensrommet og tiltak som motvirker de risiki romaktivitet innebærer. Retningslinjene trekker også frem behovet for å vurdere nytten av de kravene nasjonal lovgivning stiller, slik at reguleringen

fungerer effektivt. Dette er et sentralt tema for utvalget, og drøftes mer i detalj i sammenheng med operatørens plikter i kapittel 12.

De øvrige retningslinjene gjelder behovet for tilsyn, forholdet til ITUs regelverk for frekvenstildeling og registrering av romgjenstander. Alle disse temaene er viet betydelig oppmerksomhet gjennom utredningen.

5.2.3.5 Sofia-modellen

International Law Association (ILA) godkjente i 2012 det som enklest kan kalles et utkast til nasjonal romlov.²² Utkastet omtales ofte som Sofia-modellen. Formålet med utkastet er å angi de sentrale byggesteiner som er nødvendig for en nasjonal romlov, samt å komme med forslag til hvordan disse byggesteinene skal utformes. Formålet er harmonisering av romlovgivning på tvers av landegrenser. Siden vedtaket i 2012 har utkastet fått betydelig oppslutning, og de nye romlovene i Danmark og Finland er tydelig inspirert av modellen.

Modellen regulerer lovens virkeområde, stiller krav om tillatelse og angir kravene for å få denne, innfører en plikt til tilsyn, gir regler om erstatning og regress, stiller krav om registrering av romgjenstander og åpner for overføring av romaktivitet på nærmere bestemte vilkår. Modellen betraktes trolig best som uttrykk for hvilke forhold det er grunn til å forvente at en nasjonal romlov regulerer. Det er også slik utvalget har forholdt seg til modellen. Utvalget ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på de enkelte bestemmelsene her, men vil trekke modellens løsninger frem der det finner grunn til det.

5.3 Særlig om begrepet oppskytende stat

5.3.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å beskrive den folkerettslige rammen for regulering av romaktiviteter, og ikke gå inn i konkrete tolkningsspørsmål som tas opp under de enkelte drøftelsene. Det er likevel hensiktsmessig allerede her å drøfte begrepet «oppskytende stat» fordi dette er et grunnleggende begrep både for rekkevidden av det folkerettslige erstatningsansvaret²³ og for forpliktelsen til å registrere romgjenstander.²⁴ Det folkerettslige erstatningsansvaret og

²² International Law Association, *Resolution 6 Space Law*, 30. August 2012.

²³ Ansvarskonvensjonen artikkel II – IV.

²⁴ Registreringskonvensjonen artikkel II.

forpliktelsen til å registrere romgjenstand har videre betydning for utvalgets drøftelser av lovens virkeområde, regler om registrering og regler om erstatning og forsikring.

Tolkningen av traktater og konvensjoner er underlagt alminnelige folkerettslige regler om traktattolkning. Disse er antatt å være kodifisert i Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31-33. I henhold til Wien-konvensjonen skal traktater fortolkes i tråd med sin ordlyd, jf. artikkel 31. Ordlyden skal videre fastlegges i tråd med dets kontekst i lys av bestemmelsens formål.

Begrepet oppskyttende stat forekommer i Romtraktaten²⁵, Ansvarskonvensjonen²⁶ og Registreringskonvensjonen²⁷. Begrepet er definert slik i Romtraktaten artikkel VII:

«Each State Party to the Treaty that launches or procures the launching of an object into outer space, including the Moon and other celestial bodies, and each state from whose territory or facility an object is launched (...)»

I Ansvarskonvensjonen og Registreringskonvensjonen er begrepet definert slik:

«The term "launching State" means:

- (i) A State which launches or procures the launching of a space object;
- (ii) A State from whose territory or facility a space object is launched;»²⁸

Det følger altså av både Romtraktaten, Ansvarskonvensjonen og Registreringskonvensjonen at staten er å anse som 'oppskyttende stat' såfremt staten enten selv skyter opp eller forestår oppskytning av gjenstanden, eller oppskytning skjer fra statens territorium eller anlegg. Det siste alternativet er det enkleste og gjennomgås derfor først i kapittel 5.3.2. Deretter omtales ansvaret for en stat som skyter opp eller forestår oppskytning i kapittel 5.3.3.

5.3.2 Ansvar for oppskytning fra norsk territorium eller anlegg

Formuleringen «A State from whose territory or facility a space object is launched» tilsier at statens ansvar gjelder uansett hvem som foretar oppskytningen

såfremt den foretas fra statens territorium eller anlegg. Hvis staten forestår oppskytning fra eget territorium eller anlegg er det klart at staten er ansvarlig. Det samme må gjelde hvis slik oppskytning foretas av norske statsborgere eller selskaper registrert i Norge. Men etter ordlyden gjelder bestemmelsen også såfremt en annen stat eller utenlandske statsborgere eller selskaper foretar oppskytning fra et norsk anlegg. Hvis en annen stat B foretar oppskytning i Norge, følger det av art. I (a)/(c) (i) at også B er ansvarlig. Hvor langt dette ansvaret for øvrig går drøftes i kapittel 5.3.3.2.

Territorium må i denne sammenheng forstås med utgangspunkt i alminnelig folkerett. Det dekker dermed statens landterritorium i tillegg til indre farvann og territorialfarvann.²⁹ For Norges del omfatter dette oppskytninger fra basen på Andøya, og andre oppskytninger enten fra fastlands-Norge, Svalbard, Jan-Mayen eller bilandene, i tillegg til norske havområder langs kysten. Ansvaret er knyttet til territoriet eller anlegg. Det er naturlig å forstå dette slik at anlegg kan ligge utenfor territoriet såfremt staten har jurisdiksjon over anlegget. Et slikt anlegg utenfor territoriet kan være på annen stats territorium,³⁰ eller på områder som ikke er underlagt noen lands territorium. Slike anlegg kan derfor være plassert på skip, innretning eller luftfartøy som er registrert i et norsk register. Det spiller da ingen rolle for vurderingen av statens rolle som «oppskyttende stat» hvor i verden oppskytningen skjer.

5.3.3 Ansvar for den stat som skyter opp eller anskaffer oppskytning

5.3.3.1 Begrepene skyter opp eller anskaffer

Konvensjonene omfatter også stater som skyter opp romgjenstander og stater som anskaffer oppskytning (procure launching). Hvis en stat skyter opp romgjenstander fra eget territorium faller de to alternativene art I a/c (i) og (ii) sammen. Art I a/c (i) får derimot selvstendig betydning hvor en stat skyter opp en romgjenstand på annen stats territorium eller anlegg.

Ordet «launches» omfatter de tilfeller hvor staten selv skyter opp noe fra utenlandsk territorium. Det er større tvil knyttet til forståelsen av ordet «procures». Direkte oversatt betyr ordet i den engelske

²⁵ Romtraktaten artikkel VII.

²⁶ Ansvarskonvensjonen artikkel II.

²⁷ Registreringskonvensjonen artikkel II.

²⁸ Ansvarskonvensjonen artikkel I bokstav c og Registreringskonvensjonen artikkel I bokstav a.

²⁹ Havrettskonvensjonen artikkel 2.

³⁰ Eksempel på dette er Baikonur som er et russisk anlegg, men som ligger i Kasakhstan. Se nærmere om det rettslige grunnlaget i Maria Bjornerud, «Baikonur Continues: The New Lease Agreement between Russia and Kazakhstan», i: *Journal of Space Law Volume 30 Number 1*, Mississippi 2004 s. 13 – 36.

språkversjonen anskaffe eller få tak i.³¹ Den franske versjonen bruker ordet «procéder»³² som betyr å sette i gang en årsaksrekke, og som dermed synes noe videre. Den russiske språkversjonen betyr direkte oversatt organisering,³³ men synes å være den eneste av de offisielle språkversjonene som benytter dette uttrykket. Språklig peker samtlige versjoner mot å starte en årsaksrekke. Den engelske ordlyden tilsier at dette skjer gjennom kjøp av en tjeneste, og det er antagelig det som skjer i praksis, selv om de andre språkversjonene er noe videre.

Kjernen i formuleringen synes å være at staten bestiller eller avtaler rett til å bruke et oppskytningsanlegg på en annen stats territorium eller anlegg. En slik fremgangsmåte er vanlig i dagens romfartsvirksomhet. Det er mange land som ikke har egne oppskytningsanlegg og som derfor er avhengig av å bruke slike anlegg i andre land. Stater med oppskytningsanlegg kan sende ut raketter hvor det er plass til mange små satellitter eller såkalt «nyttelast» slik at andre land kan bestille «plass» for sin satellitt i en felles oppskytning. Den staten som bestiller slik plass må da regnes som «launching State» etter dette alternativet. Som nevnt ovenfor, får man i så fall to oppskyttende stater; den stat hvor anlegget befinner seg eller er registrert, og den stat som bestiller oppskytning.

Ansvar er knyttet til en «state». Begrepet «state» omfatter organer som ligger til staten. I litteraturen er det imidlertid hevdet at staten i forhold til disse konvensjonene må identifiseres med selskaper eller andre sammenslutninger som formelt sett er uavhengig staten, såfremt det er staten som har interesse i oppskytningen og like gjerne kunne utført den selv.³⁴ Begrunnelsen er at staten ikke skal kunne organisere seg bort fra erstatningsansvar. Hvis fordelene av en oppskytning tilfaller staten, bør staten også være ansvarlig for eventuelle tap, uavhengig av om den som driver aktiviteten formelt sett ikke er staten.³⁵ En slik forståelse av konvensjonene kan tilsi et noe utvidet ansvar for staten. Utvalget mener imidlertid man må sondre mellom spørsmålet om hvem som anses for å være «state» i konvensjonens forstand og det mer generelle spørsmålet om staten hefter

³¹ Ordnett (2019), «procure».

³² LOI n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales artikkel 2.

³³ Armel Kerrest og Lesley Jane Smith Hobe, Article VII, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 137.

³⁴ For eksempel Stephan Hobe, *Space Law*, Baden-Baden 2019 s. 80.

³⁵ Ibid.

for oppskytninger foretatt eller bestilt av private på annet lands territorium.

5.3.3.2 Statens ansvar for private aktører – utgangspunktene

I motsetning til art. I (a)/(c) (ii), som gjør staten ansvarlig for oppskytninger fra territoriet eller anlegg uavhengig av hvem som skyter opp, gjelder (i) for en «State which launches ...». Ordlyden angir staten som det handlende subjektet og taler isolert sett for at staten ikke er ansvarlig for private aktører som foretar eller bestiller utskytning fra anlegg i andre land. På dette punktet er det imidlertid enkelte forskjeller mellom Registreringskonvensjonen og Ansvarskonvensjonen. Registreringskonvensjonen regulerer statens plikt til å registrere romgjenstander. Denne plikten har sitt utgangspunkt i Romtraktaten artikkel VI som sier:

«States Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space, including the moon and other celestial bodies, whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried out in conformity with the provisions set forth in the present Treaty. The activities of non-governmental entities in outer space, including the moon and other celestial bodies, shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty. When activities are carried on in outer space, including the moon and other celestial bodies, by an international organization, responsibility for compliance with this Treaty shall be borne both by the international organization and by the States Parties to the Treaty participating in such organization.»

Her følger det klart av Romtraktaten at «responsibility» gjelder både for statlige og ikke statlige aktører. Ansvarskonvensjonen må derimot sees med utgangspunkt i Romtraktatens artikkel VII:

«Each State Party to the Treaty that launches or procures the launching of an object into outer space, including the moon and other celestial bodies, and each State Party from whose territory or facility an object is launched, is internationally liable for damage to another State Party to the Treaty or to its natural or juridical persons by such object or its component parts on the Earth, in air or in outer space, including the moon and other celestial bodies.»

Her følger det at staten er ansvarlig både overfor skadelidte stat, og «its natural or juridical persons», men bestemmelsen sier ingen ting om at staten hefter for sine ikke statlige aktører. Selv om definisjonen av «launching state» er felles, er derfor konteksten forskjellig. I tillegg kommer det forhold at drøftelsen gjelder en situasjon hvor man etter definisjonen har to «launching states»; territorium-staten vil ifølge definisjonen alltid være «launching state», og spørsmålet er i hvilken utstrekning bestillende stat er ansvarlig i tillegg. Dette er også regulert forskjellig i de to konvensjonene. Utvalget mener derfor det er hensiktsmessig å drøfte statens ansvar for ikke-statlige aktører som skyter opp i andre land separat i forhold til spørsmålet om hhv registrering og ansvar.

5.3.3.3 Statens registreringsansvar for private aktører som skyter opp i annen stat

Registreringskonvensjonen regulerer særlig den situasjonen at det er to eller flere «launching States» i artikkel II nr. 2:

«2. Where there are two or more launching States in respect of any such space object, they shall jointly determine which one of them shall register the object in accordance with paragraph 1 of this article, bearing in mind the provisions of *article VIII of the Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*, and without prejudice to appropriate agreements concluded or to be concluded among the launching States on jurisdiction and control over the space object and over any personnel thereof.»

Dette betyr at ved oppskytning fra fremmed territorium eller anlegg, må de involverte statene bli enige om hvilken stat som skal være registreringsstat. Det blir derfor ikke aktuelt med et felles registreringsansvar for flere stater. Det følger også av Romtraktaten art. VIII at

«A State Party to the Treaty on whose registry an object launched into outer space is carried shall retain jurisdiction and control over such object, and over any personnel thereof, while in outer space or on a celestial body. Ownership of objects launched into outer space, including objects landed or constructed on a celestial body, and of their component parts, is not affected by their presence in outer space or on a celestial body or by their return to the Earth. Such objects or component parts found beyond the limits

of the State Party to the Treaty on whose registry they are carried shall be returned to that State Party, which shall, upon request, furnish identifying data prior to their return.»

Bestemmelsen innebærer at «A State Party» som har registrert en gjenstand som er skutt opp i verdensrommet beholder jurisdiksjon over denne gjenstanden i hele den tiden gjenstanden forblir i rommet. Dette betyr at man i forhold til registrering kun har en ansvarlig stat for hele romgjenstandens brukstid.

Enkelte land åpner ikke for registrering av utenlandske romgjenstander som skytes opp fra deres territorium eller anlegg, og det er etter det utvalget forstår i praksis vanlig at satellitter registreres i den staten hvor satellitt-eier er hjemmehørende. I så fall har territorium-staten i motsetning til det som følger av definisjonen av oppskyttende stat i Registreringskonvensjonen artikkel I bokstav a (i) ikke noe registreringsansvar; dette ansvaret ligger bare hos den staten hvor den private aktøren er hjemmehørende.

5.3.3.4 Statens erstatningsansvar for private aktører som skyter opp i annen stat

Spørsmålet om statens erstatningsansvar for private aktører som skyter opp i annen stat er mer usikkert enn registreringsspørsmålet, siden verken Romtraktaten eller Ansvarskonvensjonen direkte løser problemet. Heller ikke formålsbetraktninger tilsier at staten hefter for skader voldt av private som skyter opp i et annet land. Fortalen til Ansvarskonvensjonen sier bl.a.³⁶

«Taking into consideration that, notwithstanding the precautionary measures to be taken by States and international intergovernmental organizations involved in the launching of space objects, damage may on occasion be caused by such objects,

Recognizing the need to elaborate effective international rules and procedures concerning liability for damage caused by space objects and to ensure, in particular, the prompt payment under the terms of this Convention of a full and equitable measure of compensation to victims of such damage».

Første avsnitt synes å forutsette at risikoen for skader bør legges på de som er «involved in the launching of space objects». Dette betyr imidlertid ikke mer enn at de som driver virksomheten – herunder

³⁶ Fortalen til Ansvarskonvensjonen 4 og 5 ledd.

territorium-staten og private parter - bør være ansvarlig, og gir ikke noe argument for at også den private parts hjemstat skal være ansvarlig. Annet avsnitt fokuserer på hensynet til reparasjon av skaden overfor skadelidte. Men heller ikke dette hensynet tilsier behov for mer enn ansvar for territorium-staten. Selv om konvensjonen legger opp til to (eller flere) mulige ansvarssubjekter, synes den ikke å forutsette at det er nødvendig med flere ansvarssubjekter for å sikre skadelidtes interesse i dekning for sitt tap. Ser man de to ansvarsalternativene i sammenheng, er det mer naturlig å legge til grunn at formålet er ansvarsfordeling mellom statene som er involvert i oppskytingen. Det er få stater som har anlegg for oppskyting på eget territorium, og det er lite rimelig om disse statene skal være eneansvarlig når andre stater bruker deres oppskytingsanlegg. Hensynet til en rimelig ansvarsfordeling mellom involverte stater tilsier imidlertid ikke mer enn at staten er ansvarlig i den grad staten selv er involvert i oppskytingen, som er i samsvar med ordlyden.

Til tross for at verken ordlyden eller formålsbetraktninger synes å støtte at staten har erstatningsansvar for egne borgere som skyter opp i annen stat, hevdes det i litteraturen at staten har et slikt ansvar. Et argument er at en slik tolkning er nødvendig for å sikre oppfyllelsen av konvensjonens formål om reparasjon av skade. Med utgangspunkt i at territorium-staten alltid er ansvarlig, forutsetter dette resonnetet at det ikke er noen ansvarlig territorium-stat. Hvis man da ikke lar staten hvor den private kjøperen av oppskytingstjenester er hjemmehørende være ansvarlig, vil dette føre til at «the very basis of the liability system would be destroyed» fordi man ikke har noen som er ansvarlig.³⁷ Forfatteren peker på oppskyting fra internasjonalt farvann eller luftrom, men situasjonen vil være den samme ved oppskyting fra en stat som ikke er part i traktaten. Men skadelidte vil alltid risikere at han rammes av en romgjenstand hvor det ikke er noen ansvarlig traktatpart. Utvalget stiller seg derfor tvilende til om et slikt argument er tilstrekkelig til å tolke ordlyden utvidende.

Et annet argument er en referanse til det alminnelige folkerettslige prinsippet om statens «inherent jurisdiction

³⁷ Armel Kerrest, Liability for Damage Caused by Space Activities, i: Marietta Edit Benkoe and Kai-Uwe Schrogl (red.), *Space Law, Current Problems and Perspectives for Future Regulation*, Utrecht 2005 s. 91.

over its territory and nationals».³⁸ Referansen gjelder imidlertid «The nationality principle» som grunnlag for strafferettslig jurisdiksjon, og utvalget har vanskelig for å se at dette er avgjørende for erstatningsrettslig jurisdiksjon.

Det er også anført at en slik tolkning følger av forholdet mellom artikkel VI og VII i Romtraktaten slik at når artikkel VI sier at statens «responsibility» gjelder «whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities», må dette også gjelde for statens ansvar etter artikkel VII selv om dette ikke sies.³⁹ Samtidig er det anført at «responsibility» og «liability» refererer til hhv. tilsyn og kontroll og erstatningsansvar, og derfor regulerer to forskjellige forhold.⁴⁰ Det følger også av fremstillingen ovenfor at Registreringskonvensjonen og Ansvarskonvensjonen ikke er identiske når det gjelder to mulige ansvarssubjekter. Utvalget finner derfor heller ikke dette argumentet overbevisende.

Et ytterligere argument er at skadelidte hvor flere stater er involvert ikke skal «suffer from possible unclarity or difficulties of proof» og at «any of the launching states can be sued according to the preferences of the victim».⁴¹ Utvalget peker her på at ansvaret er objektivt, og at det da er vanskelig å se at bevisspørsmål skal begrunne flere ansvarssubjekter.

Et siste argument er en henvisning til nåværende lovgivning i stater som driver med romaktivitet hvor flere stater registrerer satellitter skutt opp av nasjonale

³⁸ Armel Kerrest og Lesley Jane Smith Hobe, Article VII, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 128 og note 6 med henvisning til James Crawford og Ian Brownlie, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 6 utg., Oxford 2003, s.301 f, se også 8. utg., Oxford 2012 s. 459 flg. Dette gjelder Romtraktaten art. VII, og ikke Ansvarskonvensjonen.

³⁹ Armel Kerrest og Lesley Jane Smith Hobe, Article VII, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 135, Bin Cheng, International Responsibility and Liability for Launch Activities, i: *Air & Space Law Volume 20*, Montreal 1995, s. 306-307, Armel Kerrest, Liability for Damage Caused by Space Activities, i: Marietta Edit Benkoe and Kai-Uwe Schrogl (red.), *Space Law, Current Problems and Perspectives for Future Regulation*, Utrecht 2005 s. 94.

⁴⁰ Armel Kerrest og Lesley Jane Smith Hobe, Article VII, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 128-129.

⁴¹ Stephan Hobe, *Space Law*, Baden-Baden 2019 s. 80-81. Det er uklart om dette kun gjelder situasjoner hvor oppskytingen foretas av statlige selskaper e.l.l. eller om det gjelder private selskaper uten offentlig tilknytning

selskaper på annet lands territorium.⁴² Men dette gjelder statens «responsibility» og tolkning av begrepet «launching State» i Registreringskonvensjonen, jf. ovenfor. Det er ingen klare holdepunkter i statspraksis som kan støtte en utvidet fortolkning av begrepet «oppskytende stat» til å gjelde private aktører etter Ansvarskonvensjonen.

Utvalget mener etter dette at de argumenter som er anført i litteraturen for at Norge som traktatpart skal være erstatningsrettslig ansvarlig for skade voldt av norske aktører som skyter opp en romgjenstand i en annen stat, ikke er overbevisende. Dette gjelder for øvrig også situasjonen hvor private utenlandske parter skyter opp i Norge; her er det tvilsomt om den andre staten er ansvarlig. Dette er ikke avgjørende for utvalgets forslag, men utvalget har likevel funnet grunn til å gjengi argumentene for å vise at tolkningen av Ansvarskonvensjonen ikke er opplagt på dette punktet.

5.4 Den internasjonale telekommunikasjonsunionen

Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) er FNs spesialorgan for informasjon og telekommunikasjon. Organisasjonen har 193 stater som medlemmer og over 900 private organisasjoner som sektormedlemmer. Hovedoppgaven til organisasjonen er standardisering av tekniske regler og å sørge for rasjonell, likeverdig, effektiv og økonomisk bruk av radiofrekvenser. Denne forvaltningen av det elektromagnetiske frekvensspekteret på globalt nivå skjer på grunnlag av ITUs radioreglement for bruk av radiofrekvenser på satellitter. Radioreglementet oppdateres hvert 3-4 år på *World Radiocommunication Conference*.

ITUs rettslige grunnlag er Constitution of the International Telecommunication Union. Traktaten utgjør sammen med Convention of the International Telecommunication Union og administrative forskrifter regelverket organisasjonen forvalter. Norge er som medlem forpliktet til å følge ITUs regelverk. Regelverket er gjennomført i ekomloven og forvaltes av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

⁴² Armel Kerrest og Lesley Jane Smith Hobe, Article VII, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 138, Armel Kerrest, Liability for Damage Caused by Space Activities, i: Marietta Edit Benkoe and Kai-Uwe Schrogl (red.), *Space Law, Current Problems and Perspectives for Future Regulation*, Utrecht 2005 s. 93-94.

5.5 Annet sektorovergripende regelverk

5.5.1 EØS-avtalen

EØS-avtalens formål er å styrke de økonomiske forbindelsene mellom avtalepartene ved å etablere like konkurransevilkår med samme regler for å oppnå et ensartet EØS-område, jf. artikkel 1. Gjennom avtalen er Norge del av EUs indre marked, og en rekke av EUs sekundærlovgivning blir på grunn av avtalens dynamiske karakter bindende for Norge.

EU har ikke kompetanse til å harmonisere nasjonal romlovgivning. Det foreligger derfor ikke forordninger eller direktiver som legger føringer på utformingen av nasjonale romlover. Kjernen i EU-samarbeidet er imidlertid den frie bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Disse frihetene gjelder tilsvarende i EØS, og er del av norsk rett, jf. EØS-loven § 1. Frihetene gjelder generelt, og inngrep må begrunnes særskilt for å kunne opprettholdes. Dette vil etter omstendighetene kunne ha betydning for utforming av nasjonal romlovgivning, fordi frihetene særlig setter begrensninger på krav fra myndigheter rettet mot økonomisk aktivitet. EØS-rettens betydning er derfor særlig behandlet i kapittel 10 som gjelder lovens krav om tillatelse for å drive med romaktivitet.

5.5.2 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten fastsetter norsk suverenitet over Svalbard, men legger samtidig begrensninger på hvordan denne suvereniteten kan utøves. Dette har særlig betydning for utformingen av tillatelsessystemet. Svalbardtraktaten er derfor nærmere behandlet under kapittel 10.

5.5.3 Antarktistraktaten

Antarktistraktaten setter begrensninger på norsk jurisdiksjonsutøvelse på norske biland i Antarktis. Det er særlig kravet til likebehandling og forbudet mot aktivitet som ikke har fredelige formål som har betydning for utvalget. Traktaten er nærmere behandlet i kapittel 10.

5.6 Sammenfatning og enkelte vurderinger

Fremstillingen viser at det er et skille mellom folkerettslige regler som stiller krav til nasjonal gjennomføring, og de som ikke stiller krav til gjennomføring, men som like fullt kan ha betydning for utformingen av loven. Redegjørelsen for det folkerettslige regelverket viser at folkeretten i liten grad pålegger Norge konkrete forpliktelser, men at det finnes mange

folkerettslige regler og ikke-bindende retningslinjer og anbefalinger av betydning for utformingen av nasjonal lovgivning.

Utvalget legger til grunn at det gjennomgående vil være i norske myndigheters interesse å etterleve også ikke-bindende retningslinjer og anbefalinger. Utvalget har derfor sett hen til disse i drøftelsene av lovens utforming. Folkerettens føringer er likevel begrensede, og mange valg er overlatt til statene selv.

Romaktivitet er imidlertid i sin natur internasjonal og samarbeid mellom ulike stater er nødvendig. Som følge av at folkeretten i begrenset grad sikrer harmonisering av nasjonal lovgivning, er det nødvendig å utrede hvordan andre land løser lignende utfordringer. Dette er viktig både for å sikre at Norge er et attraktivt land for etablering og drift av romaktivitet, og for å gi myndighetene et sett med virkemidler som muliggjør et effektivt samarbeid med andre land.

6 Fremmed rett

6.1 Innledning.

Lovgivning i andre land kan illustrere ulike tilnærminger til løsningen av lignende utfordringer, og kan gi inspirasjon til hvordan løsningen bør være i norsk rett. For utformingen av en ny lov om aktivitet i verdensrommet er det sistnevnte særlig viktig, siden det ikke foreligger noe eksisterende rettslig rammeverk av betydning i norsk rett. Nyten av andre lands lover som inspirasjon for norsk rett vil likevel variere avhengig av om de spørsmål som skal reguleres er sammenfallende, og om landene har samme eller forskjellig lovgivningstradisjon.

Som utvalget redegjorde for i kapitlet foran, eksisterer det en rekke folkerettslige regler for romaktiviteter. Disse reglene regulerer i stor grad forholdet *mel-lom statene* som er part til FNs konvensjoner. Enkelte av forpliktelsene i konvensjonene legger føringer på utformingen av nasjonal lovgivning, men i hovedtrekk vil det være overlatt til hvert enkelt land å utforme en nasjonal lov om aktivitet i verdensrommet. De enkelte lands lovgivning på dette punkt varierer derfor en god del. På globalt nivå foreligger det en modell-lov utformet av International Law Association (ILA), som er omtalt i kapittel 5.2.3.5, og som synes å ha hatt en viss innflytelse på utformingen av nyere lover. Modellen er nyttig som en tematisk oversikt over hvilke emner som regelmessig behandles i nasjonale lover, men har utover dette mer begrenset verdi.

I utvalgets arbeid har det vært nødvendig å gjøre et utvalg av hvilke andre lands lover som skal behandles. Det har vært naturlig å ta utgangspunkt i de nordiske landene pga. likhetstrekkene i nordisk lovgivningstradisjon, kultur og grunnleggende miljø- og forvaltningsrettslige vurderinger. Av de nordiske landene peker særlig Danmark og Finland seg ut, fordi begge land foretok større revisjoner av sine respektive romlover i henholdsvis 2016 og 2018. Sveriges lov er av begrenset interesse fordi den er gammel og arbeid med oppdatering er nært forestående. Island har ikke har noen nasjonal regulering for gjennomføringen av romaktiviteter.

Likhetene mellom de nordiske landene kan tale for at det i sin alminnelighet vil være tilstrekkelig å se hen til disse. Samtidig er det enkelte særlige trekk ved romaktivitetene som foregår i Norge som kan tilsa et videre perspektiv. Som utvalgets gjennomgang av den faktiske bakgrunnen i kapittel 4 viste, har det allerede foregått oppskytninger fra norsk territorium,

og det må antas at både antallet og omfanget vil øke i tiden fremover. Dette skiller situasjonen i Norge fra Danmark og Finland, hvor verken den eksisterende oppskytningskapasiteten eller den forventede utviklingen er den samme som hos oss. Utvalget har derfor valgt å inkludere en gjennomgang av lovgivning fra to land som har erfaring med oppskyting av romgjenstander som skal gå i bane rundt jorda (orbitale oppskytninger), nemlig Frankrike og New Zealand. Frankrike er valgt fordi landets rettssystem ligger nokså nært det norske, og New Zealand fordi de har vært gjennom en rask utvikling i retning av orbitale oppskytninger fra eget territorium.

Utvalget gir på dette grunnlag en kortfattet og generell fremstilling av lovgivning om romaktiviteter i de nordiske land, med unntak av Island, samt i Frankrike og New Zealand. Felles for samtlige lover er at de oppstiller et krav om tillatelse for å drive med romaktivitet. Et viktig punkt i fremstillingen er derfor hvordan dette tillatelsessystemet er utformet. Ut over dette inneholder alle lovene en regulering av erstatning for skade forårsaket av romaktivitet, hvilket utgjør den andre hovedvekten av fremstillingen her.

6.2 Danmark

Den danske loven om romaktivitet (Lov af 11. maj 2016 om aktiviteter i det ydre rum) trådte i kraft 1. juni 2016. Samtidig med ikrafttredelsen vedtok Utdannelses- og forskningsministeriet en forskrift (Bekendtgørelse nr. 552 af 31. maj 2016 om krav ved godkendelse af aktiviteter i det ydre rum) som gir nærmere regler om innholdet i søknaden, vilkårene for å få tillatelse, erstatningsrettslig ansvar og delegerer regjeringens kompetanse i medhold av loven til Styrelsen for Forskning og Innovation, som er et forvaltningsorgan.

Loven gjelder for romaktivitet som skjer på dansk territorium, jf. § 2 første ledd. Ut over dansk territorium gjelder loven også for romaktiviteter på dansk «fartøy eller indretning», og romaktiviteter som foretas av danske «operatører» i utlandet. Romaktivitet forstås i loven som oppskyting av romgjenstand, drift, styring og retur av romgjenstand, og annen aktivitet med «vesentlig forbindelse» til dette, jf. § 4 første ledd nr. 1.

Loven krever tillatelse for å drive med romaktivitet, og angir en rekke vilkår som må være oppfylt for at

tillatelse skal gis. Loven har kun én type tillatelse. Vilkårene for tillatelse presiseres i forskriften hvor det fremgår hvilken type dokumentasjon søknaden skal inneholde. Forskriften inneholder også en egen regulering av tidspunktet for innsending av søknad. I forskriften § 4 legges det opp til en trinnvis søknadsprosess, hvor operatøren skal varsle myndighetene senest ett år før oppskytning, og dokumentere at samtlige av lovens vilkår er oppfylt senest et halvt år før oppskytning.

Statens plikt til å opprette og føre register over danske romgjenstander følger av § 10. Ifølge første ledd skal registeret omfatte alle romgjenstander hvor Danmark må anses som oppskyttende stat. Bestemmelsen gir ikke nærmere informasjon om hvilke opplysninger registeret skal inneholde, men forskriften § 5 pålegger operatøren å opplyse om de forhold Danmark i henhold til Registreringskonvensjonen plikter å melde inn.

Enhver som driver med romaktivitet er erstatningsansvarlig uten hensyn til skyld for skade på personer eller eiendom på jorden og luftfartøy under flyging, jf. § 11 første ledd. I andre tilfeller vil operatøren være ansvarlig etter alminnelig erstatningsregler, som i utgangspunktet forutsetter skyld. Denne reguleringen reflekterer ansvarskonvensjonens regler for folkerettslig ansvar. I fjerde ledd gis det hjemmel for begrensning av operatørens ansvar. Denne hjemmelen er benyttet i forskriften hvor § 12 første ledd sier at erstatningsansvaret ikke kan overstige 450 millioner danske kroner. Det følger av lovens § 12, jf. forskriften § 13 at Styrelsen for Forskning og Innovation kan stille krav om forsikring. Loven innfører altså ingen plikt til forsikring, men det skal særlig tas hensyn til risikoen forbundet med romaktiviteten ved vurderingen av om det skal stilles krav til forsikring, jf. forskriften § 13 annet ledd.

Lovens regler om tilsyn og håndheving er svært knappe. Loven peker på Utdannelses- og forskningsministeren som tilsynsmyndighet, men ministeriet har delegert denne kompetansen videre til Styrelsen for Forskning og Innovation i forskrift. Brudd på lovens regler kan møtes med endringer og tilbakekall av tillatelse, jf. lovens § 9, eller straff ved mer alvorlige brudd, jf. § 21.

6.3 Finland

Den finske loven om romaktiviteter (lag om rymdverksamhet 63/2018) trådte i kraft 23. januar 2018. Samtidig som loven trådte i kraft vedtok Arbets- og

næringsministeriet en forskrift i medhold av loven (Arbets- og næringsministeriets förordning om rymdverksamhet). Forskriften gir blant annet nærmere regler om innholdet i søknaden om tillatelse og presiserer enkelte av pliktene til operatøren.

Loven gjelder for romaktivitet på finsk territorium og for finske faktiske og juridiske personer som driver med romaktivitet i utlandet. Med romaktiviteter menes i loven oppskytning av romgjenstand, drift og bestemmende innflytelse over romgjenstand og retur av romgjenstand.

Loven innfører et krav om tillatelse for å drive med romaktiviteter. Loven opererer kun med én type tillatelse. Vilkårene for å få en slik tillatelse følger i stor utstrekning av loven, mens forskriften inneholder nærmere bestemmelser om hvordan søker skal dokumentere at vilkår i loven er oppfylt. Vilkårene har en rekke likhetstrekk med Sofia-modellen, og behandles nærmere i utredningens kapittel 10 om lovens tillatelsessystem.

Statens plikt til å registrere romgjenstander er tatt inn i lovens § 6. Bestemmelsens annet ledd angir hvilke opplysninger operatøren skal gi til departementet. Opplysningene er sammenfallende med de opplysningene staten skal videreformidle til FN i henhold til Registreringskonvensjonen.

Ansvarsregimet i den finske loven avviker noe fra den danske. Det følger av lovens § 7 at det er staten som i første omgang er ansvarlig for skade som følge av romaktivitet. Unntaket er skader som skjer på operatøren. Deretter har staten adgang til å søke regress hos operatøren. Dersom skaden har skjedd på jorden eller luftfartøy under flyging kan staten søke regress uten hensyn til skyld på operatørens side. For skade i verdensrommet må operatøren ha utvist skyld for at staten skal kunne kreve regress. Ansvaret er totalt sett begrenset til 60 millioner Euro. For å dekke et mulig regressansvar plikter operatøren å ha forsikring, jf. § 8 første ledd. Etter annet ledd kan ministeriet gjøre unntak fra krav om forsikring.

Reglene om tilsyn og håndheving følger av lovens kapittel 3. Her fordeles ansvaret for tilsyn med overholdelse av loven, og det gis regler om opplysningsplikt for operatøren. Ministeriet gis hjemmel til å omgjøre tillatelser på nærmere vilkår og adgang til å undersøke anlegg.

6.4 Sverige

Den svenske loven om romaktiviteter (lag 1982:963 om rymdverksamhet) og tilhørende forskrift trådte i kraft i 1982. Loven er nokså gammel, og det er forventet at svenskene skal foreta en oppdatering i nær fremtid.

Loven gjelder for aktiviteter i verdensrommet, og inkluderer oppskytning av romgjenstand samt styring eller annen påvirkning av romgjenstander i verdensrommet, jf. § 1 annet ledd. Bestemmelsens tredje ledd presiserer at loven ikke gjelder for nedlastning av data fra romgjenstander, og avgrenser lovens virkeområde mot oppskytning av sonderaketter. Geografisk gjelder loven for romaktiviteter på svensk territorium, og romaktivitet som foretas av svensk fysisk eller juridisk person i utlandet, jf. § 2.

Loven oppstiller et krav om tillatelse for å drive med romaktivitet som faller inn under loven. Tillatelse skal søkes hos den svenske Rymdstyrelsen. Avgjørelsen om å gi tillatelse beror på forvaltningens skjønn. I henhold til § 3 annet ledd kan en tillatelse begrenses dersom dette er hensiktsmessig, og en tillatelse kan gis på nærmere bestemte vilkår. Verken loven eller forskriften angir noen vilkår for å få tillatelse.

Statens forpliktelse til å føre et register over svenske romgjenstander er ikke omtalt i loven, men i forskriften gis det nærmere regler for hvilke romgjenstander som skal registreres og hvilke opplysninger som skal oppgis om den enkelte romgjenstanden.

Verken loven eller forskriften inneholder noen særskilte erstatningsregler. Ansvar for skade som følger av romaktiviteter følger derfor alminnelig svensk erstatningsrett, hvor utgangspunktet er at det kreves skyld på skadevolders side. Den svenske staten kan i medhold av § 6 kreve regress dersom denne i tråd med internasjonal avtale har erstattet skade forårsaket av romaktivitet. Loven har ingen regler om forsikring.

Rymdstyrelsen skal føre tilsyn med romaktiviteten som faller inn under loven. Loven har ingen nærmere regler om utføringen av tilsyn, men har enkelte regler om reaksjoner på brudd på lovens regler.

6.5 Frankrike

Den franske loven om romaktiviteter (LOI no. 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales) trådte i kraft 3. juni 2008. Formålet med loven er å etablere et stabilt rettslig rammeverk for godkjenning og

kontroll med romaktiviteter underlagt fransk jurisdiksjon. Det totale rettskildetilbudet i fransk rett er omfattende. Den franske romfartsmyndigheten (CNES) har utarbeidet et detaljert sett med forskrifter og retningslinjer. Bakgrunnen for dette er i all hovedsak oppskytningsbasen Guiana Space Center som ligger på Fransk Guyana. Basen er fast oppskytningsbase for ESA og tilbyr også oppskytninger for private. Oversikten her er begrenset til reguleringen i loven, og går ikke inn på forskriftene vedtatt i medhold av loven.

Den franske loven gjelder for romaktiviteter på fransk territorium, og for romaktiviteter gjennomført av franske faktiske og juridiske personer i utlandet. Med romaktiviteter forstås oppskytning av romgjenstand eller forsøk på det, kontroll over romgjenstand og retur av romgjenstander til jorda.

Loven innfører ikke et generelt krav om tillatelse for å drive med romaktiviteter, men gir en nærmere oppstilling av hvilke typer av romaktivitet som krever tillatelse etter den franske loven. Loven har kun én type tillatelse for all aktivitet som krever tillatelse. Listen over hva som krever tillatelse omfatter anskaffelse av oppskytning av nyttelast, som i utgangspunktet ikke faller innenfor lovens definisjon av romaktivitet. Denne utvidelsen gjelder kun for franske faktiske eller juridiske personer, slik at utenlandske selskaper som kjøper oppskytning av satellitter fra Fransk Guyana ikke må ha tillatelse fra franske myndigheter. Videre legger loven opp til forenklet behandling av søknader om oppskytninger i utlandet ved at franske myndigheter her vurderer det regulatoriske rammeverket der hvor oppskytningen skal gjennomføres. Hvis regelverket på oppskytningsstedet anses tilstrekkelig, vil franske myndigheter kun i begrenset grad stille krav til den konkrete oppskytningen.

Loven pålegger staten en forpliktelse til å opprette og føre et register over romgjenstander, men de nærmere reglene for hvilke opplysninger det skal inneholde etc. følger av forskrift.

Reglene om erstatningsansvar finnes i lovens del fire. Operatøren er objektivt ansvarlig for skade av romgjenstand forårsaket på bakken eller i luftrommet. For skade andre steder (les: verdensrommet) er operatørens erstatningsansvar betinget av skyld. Denne reguleringen reflekterer Ansvarskonvensjonens regulering av staters erstatningsansvar. Staten kan søke regress fra operatøren for statens folkerettslige erstatningsansvar. Både erstatningsansvaret og regressansvaret kan begrenses, og loven gir hjemmel til å skille mellom begrensning av ansvaret for

oppskytning og ansvaret under drift. Operatøren plikter videre å ha forsikring, men de nærmere reglene for hva forsikringen skal dekke og størrelsen på den fastsettes i forskrift.

Videre har den franske loven enkelte bestemmelser om operatørens plikter og om tilsyn og håndheving av loven.

6.6 New Zealand

New Zealands romlov (Outer Space and High-Altitude Activities Bill) trådte ikraft 21. desember 2017, og er den første loven om dette på New Zealand. Bakgrunnen for loven er at myndighetene på New Zealand i 2016 ble kontaktet av det amerikanske selskapet RocketLab som ønsket å etablere kommersiell oppskytningskapasitet på New Zealand. New Zealand hadde ingen slik aktivitet før henvendelsen. Men selv om lovgivningen var en direkte følge av denne henvendelsen, var ambisjonen å utforme en generell lov.

Den newzealandske loven er omfattende vurdert i antall bestemmelser. Sammenlignet med de lover som hittil er gjennomgått, fremstår loven som mye mer omfangsrik. Dette kan i stor grad tilskrives lovgivningstradisjonen på New Zealand, som i betydelig grad er inspirert av engelsk Common Law-tradisjon. Denne lovgivningsteknikken avviker betydelig fra nordisk tradisjon, men loven er et eksempel på hvordan et mindre land uten oppskytningskapasitet av betydning gir regler som tar hensyn til mulig fremtidig oppskytningsaktivitet. Gjennomgangen her vil derfor særlig trekke frem de forhold ved lovgivningen på New Zealand som utvalget mener er nyttig for utformingen av en norsk lov.

Virkeområdet for loven på New Zealand ligner i stor grad på den franske loven, med den forskjell at New Zealands lovgivning ikke gjør særskilte unntak fra lovens alminnelige virkeområde. Loven gjelder romaktivitet utført på New Zealand, og av newzealandske faktiske og juridiske personer. Med romaktivitet menes oppskytning, drift og retur av romgjenstand, i tillegg til anskaffelse av oppskytning av nyttelast. Loven gjelder ut over dette også for aktiviteter i stor høyde over bakken.

Det særegne ved New Zealands lov er at den opererer med ulike typer tillatelser. I stedet for å gi én tillatelse til å drive med romaktivitet, skiller loven mellom ulike tillatelser for ulike typer romaktivitet. Loven skiller mellom tillatelse til å drive oppskytningsanlegg, forestå oppskytning og oppskytning av nyttelast. Tillatelse

til oppskytning og oppskytning av nyttelast sonderer videre mellom aktivitet som skjer fra New Zealand og fra utlandet. Selv om loven opererer med en rekke ulike tillatelser, er imidlertid vilkårene for de ulike tillatelsene de samme.

Utover det finmaskede systemet med ulike tillatelser, fremstår loven som en fullmaktslov som legger betydelig skjønn for utforming av konkrete vilkår til forvaltningen. Det er derfor ikke grunnlag for klare konklusjoner med hensyn til hvilke regler som gjelder under den newzealandske loven, i og med at spørsmål om ansvar, forsikring og vilkår for tillatelse er overlatt til den enkelte tillatelsen gitt av myndighetene.

Som nevnt over inneholder ikke loven regler om operatørens erstatningsansvar. Operatørens erstatningsansvar overfor skadelidende tredjeparter reguleres derfor enten av vilkår i tillatelsen eller av alminnelig erstatningsrettslige regler. Likevel er det slik at staten er gitt hjemmel til å kreve regress fra operatøren dersom den utbetaler erstatning i henhold til en folkerettslig avtale.

Avslutningsvis inneholder loven detaljerte regler for gjennomføring av tilsyn med overholdelse av lovens regler, i tillegg til regler for håndheving av brudd på lovens regler.

6.7 Sammenfatning

Gjennomgangen av disse nasjonale romlovene viser at det er betydelig likhet med hensyn til hvilke forhold som reguleres i lovene. De nordiske lovene har et nokså likt omfang, og forholdet mellom regulering i lov og forskrift er løst nokså enhetlig. Lovgivningen på New Zealand har en annen struktur basert på annen lovgivningsteknikk. Tematisk er det slik at lovene gjennomgående innfører et krav om tillatelse og regler i tilknytning til denne, gir regler om erstatning og forsikring, registrering og nærmere bestemmelser om hvordan loven håndheves.

Det er betydelig likhet i lovenes saklige og geografiske virkeområde. De fleste lovene regulerer oppskytning, retur og drift av romgjenstand, og gjelder på eget territorium, samt for egne selskapers og borgeres aktiviteter i utlandet.

De fleste lovene opererer med én type tillatelse for all aktivitet som faller inn under loven. New Zealand skiller seg ut ved å skille mellom ulike aktiviteter. Det er likevel verdt å merke seg at vilkårene for de ulike tillatelsene er svært like, slik at oppdelingen i ulike

tillatelser antagelig har mer lovteknisk enn innholdsmessig betydning.

Samtlige lover har enten regler for eller hjemmel til å gi regler om registrering av romgjenstander, hvordan romaktiviteten skal gjennomføres og om erstatningsansvar og forsikring. Det er imidlertid betydelig variasjon med hensyn til hvordan disse ulike temaene er regulert. Av lovene som regulerer erstatningsansvar og forsikring går det et skille mellom lovene som innfører et objektivt ansvar for operatøren, slik som Danmark og Frankrike, og lover som gjør staten til det primære ansvarssubjektet og gir staten hjemmel til regress fra operatøren, som Finland. Den tredje kategorien er lovgivning i land som New Zealand og

Sverige, hvor erstatning ikke er omtalt, og evt. ansvar dermed er overlatt til alminnelig erstatningsrettslige regler. Begge landene gir likevel hjemmel til regress for staten for det tilfelle at den betaler erstatning som følge av en folkerettslige forpliktelse til det.

Endelig kommer håndhevingsreglene. Håndhevingsregler er utpreget nasjonale, det er derfor betydelig forskjell i hvordan reglene er utformet. Dette behøver ikke medføre at det er stor forskjell mellom lovene i resultat, men gjør det utfordrende å redegjøre for hvordan lovene skal anvendes i praksis. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på forskjellen mellom de ulike håndhevingsreglene.

7 Overordnede vurderinger

7.1 Innledning

Før utvalget går inn på de materielle drøftelsene knyttet til lovens utforming, er det hensiktsmessig å se på enkelte spørsmål av mer overordnet karakter som gjør seg gjeldende for større deler av loven. Dette gjelder for det første spørsmål knyttet til utforming av loven, slik som drøftelsene av nordisk lovgivningstradisjon nedenfor. For det andre gjelder det mer overordnede avveininger av hensyn som har betydning for utformingen av flere av lovens bestemmelser. Et eksempel her er avveininger knyttet til ønsket om en næringsvennlig lov.

Hensikten med kapitlet er å gi en bakgrunn for å forstå utvalgets drøftelser i de senere kapitlene. En overordnet drøftelse kan også gi perspektiver til og føringer for de mer konkrete drøftelsene som kommer senere. Utvalgets mål er konsistens mht. hvordan de samme hensynene vektlegges i de forskjellige drøftelsene. Kapitlet får dermed en dobbel funksjon: dels som utdyping av utvalgets senere drøftelser, og dels som rettesnor for utvalgets eget arbeid.

7.2 Nordisk lovgivningsteknikk

Utgangspunktet for skiving av norske lover er norsk lovgivningsteknikk, som har en rekke fellestrekk med lovgivningsteknikk i de andre nordiske landene. Denne nordiske lovgivningstradisjonen kjennetegnes blant annet ved svært knappe lovtekster kombinert med utfyllende kommentarer i forarbeidene til loven.

Lovstrukturutvalget beskrev dette slik:

«Både den klarheten som en knapp lovtekst kan gi opphav til, og usikkerheten om hvordan et skjønnsstema skal praktiseres, vil forvaltningen som regel søke å motvirke ved å behandle en del av problemene i lovens forarbeider. En vil ofte finne utfyllende merknader i lovforarbeidene, som f.eks. presisering av hvordan et uttrykk i lovteksten skal forstås, henvisning til andre bestemmelser som den aktuelle bestemmelse må ses i forhold til, angivelse av hvilke momenter en normalt skal ta i betraktning ved skjønnsmessige vurderinger, osv. Særlig i forarbeidenes merknader til den enkelte paragraf vil en også finne en rekke presiserende utsagn som kan ligge nær opp til å være bestemmelser som det kunne være naturlig å ta inn i lovteksten

eller i en presiserende forskrift. Sett fra et lovstrukturelt synspunkt kan forvaltningens lovforarbeider derfor i noen tilfeller oppfattes som en «skjult» del av lovverket.»⁴³

Kombinasjonen av en knapp lovtekst med utfyllende forarbeider gir også mye rom for utvikling av detaljerte regler i forskrift. Det har også vært tradisjon for at regelverk – særlig av typen som etablerer tillatelsesordninger som utvalget foreslår her – utvikles i forskrift innenfor en lov som angir en nokså vid ramme.

Det er utenfor utvalgets mandat å vurdere hensiktsmessigheten av en slik lovgivningsform, men det er grunn til å påpeke at denne lovgivningsteknikken har både fordeler og ulemper som har betydning for utvalgets arbeid. Lovstrukturutvalget gikk særlig inn på fordelene ved den vekten forarbeidene har:

«Den innarbeidede tradisjon vi har for å gi utfyllende informasjon om lovens regler i forarbeidene, har klare fordeler. Den gir mulighet til å sette reglene inn i en sammenheng og til å gi svar på spørsmål om reglernes anvendelse som det vil være vanskelig å innpasse i lovens tekst.»⁴⁴

Samtidig har denne tradisjonen enkelte ulemper og begrensninger.

En ulempe er særlig at muligheten til å gi utførlige redegjørelser i forarbeidene kan bli en hvilepute for formuleringen av loven, og dermed bidra til å svekke presisjonsnivået i lovteksten. Utvalgets utgangspunkt er at lovteksten bør gi uttrykk for rettsregelen utvalget foreslår så langt det lar seg gjøre. Forarbeidene skal primært være en supplerende tolkningsfaktor, og angi retningslinjer for tolkningen av utpreget skjønnsmessige vurderingstemaer. Utvalget har derfor lagt ned et betydelig arbeid i å formulere lovteksten så presist som mulig.

En knapp lovtekst medfører videre begrensninger mht. hvor detaljert loven formidler innholdet i gjeldende rett. En kort og oversiktlig lov gjør lovgivningen tilgjengelig for mange, men medfører samtidig at mange spørsmål ikke løses direkte i lovteksten. Dette

⁴³ NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, s. 101.

⁴⁴ Ibid. s. 102.

kan være overraskende særlig for utenlandske brukere. Utvalget er klar over at en rekke av de aktørene som vil kunne omfattes av loven ikke nødvendigvis er godt kjent med norsk lovgivningsteknikk, og at dette kan medføre en pedagogisk utfordring for de det gjelder. Utvalget har derfor forsøkt å gjøre oppbygningen av loven så pedagogisk som mulig, samtidig som det fremstår rimelig klart i hvilke tilfeller det er å forvente at lovens vilkår presiseres gjennom forskrifter.

7.3 Moderne, fremtidsrettet lov

Mandatet ber utvalget om å foreslå en moderne og fremtidsrettet lov. Begrepene «moderne» og «fremtidsrettet» er ikke nærmere definert. Utvalget har derfor drøftet hva som nærmere ligger i denne ambisjonen og hvilke konsekvenser dette har for utvalgets arbeid.

Utvalget forstår begrepet «moderne» lov slik at loven skal være tidsmessig og antar at det i dette ligger et krav om et presist og enkelt språk, og en pedagogisk oppbygning. I tillegg bør loven bygge på erfaringer fra regulering av tilsvarende aktivitet. En moderne lov må også gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser. I denne sammenheng er det særlig viktig å utrede om folkeretten inneholder bestemte krav til utformingen av loven. Slik utvalget ser det bør imidlertid en moderne lov ha et ambisjonsnivå ut over en minimumsregulering. Norge har gitt sin tilslutning ikke kun til bindende folkerettslige regler, men også til ulike prinsipper og retningslinjer som ikke er rettslig bindende. Gjennomslaget for disse normene beror på graden av nasjonal gjennomføring. Norge legger tradisjonelt mye arbeid i å støtte opp om internasjonal enighet, uavhengig av om denne gir seg utslag i rettslig bindende regler eller ikke. I denne sammenheng vil gjennomføringen av disse prinsippene og retningslinjene også være avgjørende for en ansvarlig og bærekraftig forvaltning av verdensrommet som ressurs. Norge ønsker å være en pådriver for dette internasjonalt, og en ny norsk lov bør derfor ta hensyn til slik internasjonal enighet, og implementere denne i loven dersom det er hensiktsmessig.

Utvalget forstår begrepet «fremtidsrettet» slik at loven skal tilpasses fremtidig utvikling i forhold av betydning for det området loven regulerer. Dette betyr at loven skal kunne fungere som en rammelov for reguleringen av romaktiviteter, dvs. en lov som møter dagens behov, samtidig som den er robust og åpen nok til å møte fremtidens utfordringer. Utvalget har derfor drøftet hvilke egenskaper en slik lov bør ha.

Et naturlig utgangspunkt for dette spørsmålet er at lovforslaget vil gjelde for mange forskjellige aktiviteter. Utvalget forventer at både omfanget av og variasjonen mht. aktivitetene vil øke etter hvert som teknologien utvikler seg. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan romfartsindustrien vil se ut i fremtiden. For å ivareta fremtidige endringsbehov er det viktig at loven gjøres så fleksibel som mulig.

Dette betyr at loven må gi myndighetene tilstrekkelige virkemidler for effektiv styring i ulike og uventede situasjoner. Denne fleksibiliteten må imidlertid avveies mot hensynet til forutberegnelighet og beskyttelse av legitime interesser hos den som driver med romaktivitet. Et sentralt virkemiddel i avveiningen av disse hensynene er bruk av forskrifter. Endringsprosedyren for forskrifter er enklere enn for lovtekster. Behovet for fleksibilitet tilsier derfor at man i loven regulerer forhold som antas å vedvare over tid, mens forhold hvor man forventer endringer reguleres i forskrift. Samtidig er det viktig at loven regulerer de forhold hvor hensynet til forutberegnelighet er fremtredende. Utvalget har likevel som en overordnet retningslinje lagt større vekt på å sikre myndighetenes handlingsrom enn de private forutberegnelighet, men likevel slik at hensynet til forutberegnelighet for private aktører vil variere avhengig av hvilke investeringer som er foretatt og forventninger som er skapt. Utvalget ser i neste kapittel på forskjellige faktorer som har betydning for hvilken vekt hensynet til forutberegnelighet bør tillegges.

Samlet mener utvalget ønsket om en moderne og fremtidsrettet lov kan omsettes i nokså konkrete egenskaper ved loven:

- Loven skal skrives på et presist og enkelt språk, og ha en pedagogisk oppbygning.
- Loven skal oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, og implementere andre sentrale ikke-bindende retningslinjer Norge har sluttet seg til.
- Loven skal gi myndighetene tilstrekkelig med virkemidler for effektiv styring av alle former for romaktivitet.

7.4 Næringsvennlig lov

Som nevnt i kapittel 2.1 forstår utvalget punktet i mandatet om at loven skal bidra til norsk verdiskaping og næringsutvikling slik at departementet ønsker en «næringsvennlig lov», dvs. en lov hvor den totale balansen mellom offentlige og private interesser fremstår som «næringsvennlig». En lov som åpner for at private kan drive med risikofylt aktivitet må avveie det offentliges behov for kontroll med risikoen, mot

den privates interesse i forutberegnelighet og vern om sine interesser. På bakgrunn av mandatet mener utvalget det er et overordnet mål at loven er næringsvennlig i den forstand at avveiningen mellom den privates rettigheter og plikter gjør det mulig å drive med romaktivitet på en lønnsom måte.

Utvalget foretar en konkret vurdering av hensynet til de private interessene i de fleste av drøftelsene knyttet til lovens enkelte kapitler. I det følgende drøfter utvalget enkelte mer overordnede retningslinjer for avveiningen. Det er flere grunner til dette:

For det første gir en generell drøftelse muligheten til å se ulike deler av loven i sammenheng slik at de ulike avveiningene kan trekke vekslers på hverandre. For det andre gir generelle retningslinjer bedre forutsetninger for at utvalget er konsekvent slik at man unngår at lignende hensyn gis ulik vekt i det som fremstår som like situasjoner. For det tredje er en generell vurdering nødvendig fordi det er lovens totale balanse som er viktig for den private. Den generelle drøftelsen er derfor viktig for oversiktens skyld.

Spørsmålet om hvor næringsvennlig loven er kommer særlig på spissen ved reguleringen av erstatningsansvaret for skade voldt av romgjenstander. Internasjonalt synes det å være en tendens til at vurderingen av om loven er næringsvennlig formuleres som et spørsmål om hvor stor del av risikoen for et mulig erstatningsansvar myndighetene påtar seg. I en slik sammenheng vil fullt ansvar eller høy ansvarsbegrensning for et privat selskap tilsi at loven ikke er næringsvennlig, mens en lavere ansvarsbegrensning gjør loven mer næringsvennlig. De private selskaperes erstatningsrettslige ansvar har betydning for hvor attraktivt det er for dem å drive med romaktivitet i Norge. Spørsmålet om loven skal ha en slik ansvarsbegrensning er dermed én komponent i vurderingen av om loven er næringsvennlig. Det er imidlertid ikke grunn til å begrense en vurdering av om loven er næringsvennlig eller ikke til dette spørsmålet alene. Utvalget mener det er en rekke andre faktorer som også har betydning for hvor næringsvennlig en lov er. Formålet med den videre drøftelsen er å trekke frem enkelte sentrale faktorer, og se på hvordan loven kan utformes på en næringsvennlig måte i lys av disse.

Et grunnleggende utgangspunkt for en næringsvennlig lov er at private parter har et legitimt behov for vern av sine interesser og investeringer. Dette behovet vil likevel variere avhengig av hvor langt man er kommet i den prosessen som gir grunnlag for investeringene. Dette betyr at avveiningen mellom

myndighetenes behov for regulering og beskyttelse av private interesser og investeringer vil være forskjellig i forskjellige faser av aktiviteten. Det er særlig grunn til å skille mellom tidspunktet før en tillatelse er gitt, og etter at den private har innrettet seg i tillit til en tillatelse. Før tillatelsen er gitt har søkeren ingen begrunnet forventning om beskyttelse av de investeringer som legges ned. Det kan imidlertid ha betydning for ulike aktørers villighet til å søke at de vet rimelig sikkert i hvilke tilfeller tillatelser gis. Loven bør derfor fremheve myndighetenes vurderingstemaer så presist som mulig. Like fullt er det mindre grunn til å verne om den privates interesse på dette tidspunktet.

Situasjonen blir annerledes når en tillatelse allerede er gitt, og investeringer er gjort. Valget om å gi tillatelse ligger hos det offentlige, og det er etter utvalgets syn større grunn til å verne om den private når det offentlige har valgt å gi en tillatelse. Hensynet til den private vil veie stadig tyngre etter hvert som graden av innrettelse øker. Utvalget mener dette bør ha konsekvenser for utformingen av lovens regler. Som de senere drøftelsene vil vise, foreslår utvalget at myndighetene gis mindre handlingsrom etter at tillatelsen er gitt. De bestemmelser som gir hjemmel for inngrep i tillatelser som er gitt forplikter myndighetene til å ta hensyn til graden av innrettelse på den privates side. På denne måten vil utvalget sikre det offentliges mulighet til styring, samtidig som de private sikres forutberegnelighet og vern for sine investeringer. Utvalget mener dette er nødvendig for at det skal være attraktivt å investere i tillit til tillatelser gitt i medhold av loven.

Et annet element i en næringsvennlig lov er hvor tilgjengelig lovens regler er, og om de pålegger forpliktelser tilpasset dagens forhold. Uklare regler og lite hensiktsmessige eller unødvendige forpliktelser er ikke næringsvennlig. Et generelt mål bør derfor være å utforme klare regler som er godt tilpasset den faktiske situasjonen de skal virke i. Dette betyr at de forpliktelsene loven pålegger bør være presist og enkelt utformet og hensiktsmessige i forhold til de mål man ønsker å oppnå. Behovet for enkelhet må likevel avveies mot behovet for fleksibilitet. Utvalget mener det viktigste er at lovens forpliktelser bidrar til effektiv måloppnåelse. Det betyr at loven tidvis bør legge opp til konkrete, skjønnsmessige vurderinger som muligens ikke fremstår like enkle og forutsigbare, for å unngå at loven pålegger forpliktelser som for eksempel er mer byrdefulle for operatøren enn nødvendig. Dette gjelder særlig fordi loven skal omfatte en rekke ulike typer aktivitet.

Det som nå er sagt gjelder spørsmålet om næringsvennlighet knyttet til utkastet til ny romlov. I den utstrekning de private aktørene kan velge forskjellige jurisdiksjoner vil imidlertid dette spørsmålet også ha en konkurransemessig side ved at den norske lovens næringsvennlighet vil sammenlignes med andre lands lover. Her vil ønsket om verdiskapning og næringsutvikling i Norge tilsi at lovens regler ikke bør avvike for mye fra regler i andre land. Romindustrien er internasjonal, og innenfor alle sektorer av romindustrien vil norske aktører møte internasjonal konkurranse. Dette gjør det nødvendig å se hen til løsninger i andre land og gi en konkret begrunnelse om man mener det er nødvendig å ha avvikende løsninger. Utvalget vil derfor vie betydelig plass til beskrivelsen av gjeldende rett i andre land. Samtidig mener utvalget det er et selvstendig hensyn å åpent begrunne eventuelle forskjeller mellom utvalgets forslag og andre lands lovgivning. Dette vil særlig gjelde de tilfeller

hvor utvalgets forslag kan fremstå mer restriktivt enn andre lands.

Som nevnt innledningsvis, går avveiningen mellom offentlige og private interesser som en rød tråd gjennom utvalgets drøftelser. Poenget i denne sammenheng har vært å vise bredden i virkemidler lovgiver kan trekke på når målet er en næringsvennlig lov. Det blir da også klart at en rekke tiltak for å gjøre loven mer næringsvennlig ikke går på bekostning av andre interesser, men heller dreier seg om å ha et bevisst forhold til hvordan reglene utformes. Likevel vil enkelte sentrale bestemmelser sette valget mellom offentlig mulighet til styring og beskyttelse av private på spissen. I slike situasjoner må lovgiver foreta et valg. Utvalget finner imidlertid grunn til å fremheve at det ikke alene er valgene i disse mer tilspissede problemstillingene som gir svaret på om loven er næringsvennlig eller ikke.

8 Enkelte lovtekniske spørsmål

8.1 Innledning

Utkast til en ny lov reiser dels spørsmål om lovens materielle innhold, dels om hvordan loven best kan utformes. Spørsmål om lovens utforming betegnes som lovtekniske og er nærmere behandlet i Lovavdelingens «Lovteknikk og lovforberedelse». Utvalget har fulgt Lovavdelingens anbefalinger. Utvalgets drøftelser i det videre er begrenset til de spørsmål av lovteknisk karakter hvor det ikke foreligger klare anbefalinger, eller hvor Lovavdelingen kun gir uttrykk for hvilke hensyn lovgiver bør ta.

Utvalget drøfter først hvilket navn loven bør ha. Deretter følger en forklaring på strukturen til utvalgets utkast, før utvalget drøfter om loven bør inneholde en formålsbestemmelse og hvordan denne bør utformes. Avslutningsvis drøfter utvalget behovet for og utformingen av generelle definisjoner.

8.2 Lovens navn

Loven må ha et navn. Siden dagens lov bare gjelder oppskytningsaktivitet, må en ny lov med et videre virkeområde ha et nytt navn. Utvalget har derfor vurdert hva loven skal hete. Slik utvalget ser det, er det naturlig at loven har et navn som viser til hva loven gjelder. Dette er vanlig for lover som regulerer bestemte former for aktivitet, og gjør det enkelt å finne loven. Utvalget har derfor vurdert hvilket begrep som best beskriver de faktiske forhold som faller inn under loven.

Loven skal i hovedsak gjelde for oppskytning av romgjenstander, drift av romgjenstander og retur av romgjenstander. I utgangspunktet kan det være naturlig å kalle en lov som gjelder oppskytning til verdensrommet for lov om romfart. Romfart er umiddelbart forklarende, godt kjent og et begrep som gir gode assosiasjoner til hva de dreier seg om. Det er også et begrep som er godt innarbeidet i bredere lag av befolkningen. Spørsmålet er imidlertid om de assosiasjonene begrepet vekker er dekkende for lovens virkeområde. Norsk Romsenter har tradisjonelt brukt begrepet romfart som henvisning til bemannet romfart, hvor astronauter skytes opp for ekspedisjoner til månen, opphold på den internasjonale romstasjonen, etc. Dette synes også å være en alminnelig forståelse av ordet.⁴⁵ Begrepet «romfart» omfatter etter vanlig terminologi ikke ren satellittaktivitet. Utvalget

mener derfor «lov om romfart» ikke er noe heldig navn fordi det ut fra vanlig språkbruk ikke inkluderer alle de aktiviteter loven gjelder for. Utvalget mener det er viktig med en mer presis angivelse, fordi loven primært gjelder for aktører med god kjennskap til romsektoren. Et upresist navn vil da kunne virke mer forvirrende, enn hvor begrepsbruken er mindre innarbeidet hos de berørte aktører.

I tidligere stortingsmeldinger har departementet omtalt norsk aktivitet på vei til, og i verdensrommet, som romvirksomhet.⁴⁶ Hensynet til innarbeidet begrepsbruk kan da tilsi at loven burde hete lov om romvirksomhet. Begrepet «virksomhet» referer i mange sammenhenger (f.eks. skatt og forsikring) til kommersiell aktivitet, altså aktivitet med det formål å tjene penger. Derimot er det mindre naturlig å bruke begrepet «virksomhet» om ikke økonomisk aktivitet som utdanning, forskning, og private reiser. En betydelig andel av dagens oppskytninger fra Andøya er oppskytninger med forskningsformål, og det er klart at loven er ment å gjelde også for oppskytning, drift og retur av romgjenstander som foretas i ikke-kommersielle sammenhenger. Utvalget mener på denne bakgrunn at begrepet «romaktivitet» er mer treffende som tittel på loven enn «romvirksomhet». Et alternativ hvis man mener «rom» gir for lite assosiasjon til verdensrommet er «lov om aktivitet i verdensrommet».

Utvalget foreslår at lovens navn skal være lov om aktivitet i verdensrommet.

8.3 Struktur, kapittelinndeling, osv.

Utvalget har i tråd med Lovavdelingens anbefalinger lagt vekt på en systematisk, klar og oversiktlig oppbygning av loven. Slik utvalget ser det, gir mye av lovens oppbygning seg selv. Bakgrunnen for dette er at lovens ulike bestemmelser kan deles i ganske klart adskilte kategorier. Utvalget mener derfor det ikke er nødvendig med en omfattende begrunnelse for lovens oppbygning, men finner det hensiktsmessig å gi en kort oversikt over hovedtrekkene i utvalgets inndeling slik det er gjort i utkastet til lov.

Utkastet består av 38 bestemmelser, og disse er delt inn i 8 kapitler. Gitt antallet bestemmelser er dette

⁴⁵ SNL (2019), «romfart». Bokmålsordboka (2019), «romfart».

⁴⁶ St. meld. nr. 32 (2012-2013) s. 1.

et ganske høyt antall kapitler. Ser man bort fra innledende og avsluttende bestemmelser, består loven av seks kapitler som det etter utvalgets syn er god grunn til å holde fra hverandre.

Kapittel 1 *Innledende bestemmelser* inneholder tre bestemmelser. Bestemmelsene gjelder generelle spørsmål av betydning for hele loven. Dette er i første rekke regler om lovens saklige og geografiske virkeområde, men også en bestemmelse med definisjon av romgjenstand og operatør.

Kapittel 2 *Krav om tillatelse* inneholder lovens krav om tillatelse for å drive med romaktivitet, og gir nærmere regler for hvem som kan få tillatelse, behandlingen av søknader om tillatelse og overdragelse av tillatelser.

Kapittel 3 *Registrering av romgjenstand* gjennomfører Registreringskonvensjonens bestemmelser i norsk lov, og inneholder informasjon om hvilke opplysninger som må meldes inn om romgjenstander som Norge er pliktig til å registrere.

Kapittel 4 *Operatørens plikter* omhandler de pliktene loven pålegger operatøren. Pliktene gjelder i første rekke hvordan romaktivitet skal gjennomføres, blant annet med en forpliktelse til å opptre forsvarlig. Ut over dette gir kapitlet også regler om hvilke opplysninger operatøren på eget initiativ må informere myndighetene om.

Kapittel 5 *Erstatningsansvar og forsikring* regulerer operatørens regressansvar for statens folkerettslige ansvar for skade voldt av romgjenstander, operatørens direkte erstatningsansvar og forsikringsplikt for operatørens ansvar.

Kapittel 6 *Tilsyn* pålegger departementet et ansvar for å føre tilsyn med overholdelse av loven, og gir departementet de hjemler som er nødvendig for å gjøre dette på en forsvarlig måte. I tillegg inneholder kapitlet en regel om undersøkelseskomisjon og hjemmel for å kreve tilsynsgebyr.

Kapittel 7 *Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner* følger opp kapitlet om tilsyn. Hvis tilsyn avdekker brudd på lovens regler, gir kapitlet om forvaltningstiltak hjemmel for hvilke tiltak myndighetene kan treffe for å sørge for at loven overholdes og hvilke administrative sanksjoner som kan iverksettes ved overtredelser.

Kapittel 8 *Avsluttende bestemmelser* regulerer ikraftsettelse av loven, overgangsordning og endringer i lovgivningen som følge av ikraftsettingen.

8.4 Formålsbestemmelse

8.4.1 Om formålsbestemmelser funksjon

Utvalget har drøftet om loven skal ha en formålsbestemmelse. Det er vanlig at denne typen offentligrettslige lover har formålsbestemmelser, men det gjelder ikke alltid. Eksempler på tilsvarende lover som ikke har formålsbestemmelser er luftfartsloven, petroleumsløven og sjøloven, uten at det fremgår klart hvorfor det er slik. Utvalget mener det sentrale spørsmålet er om det er behov for å ta inn en formålsbestemmelse. En formålsbestemmelse bør kun tas inn dersom den har en funksjon.

Utvalget er i tvil om en formålsbestemmelse i denne loven vil ha noen funksjon. Hensikten med en formålsbestemmelse er at den skal gi veiledning ved tolkning av loven i tilfeller hvor ordlyden er uklart eller for utøvelse av forvaltningens skjønn. En forutsetning for dette er imidlertid at formålsbestemmelsen gir uttrykk for hvilke sentrale hensyn loven skal fremme. Utvalget mener det er vanskelig å definere lovens formål på en slik måte at det gir tilstrekkelig veiledning for så forskjellige regler som denne loven inneholder. Utvalget mener det er mer hensiktsmessig å redegjøre for de relevante hensynene i forarbeidene, særlig i merknadene til de enkelte bestemmelsene. Med dette som utgangspunkt, har utvalget drøftet om en formålsbestemmelse bør tas inn av andre grunner.

En formålsbestemmelse kan ha en pedagogisk funksjon. Formålsbestemmelsen kan plassere loven i en bredere rettslig sammenheng ved å peke på at loven er ment å gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser knyttet til romaktivitet, og en bredere faktisk sammenheng ved å peke på hensynet til å kontrollere risikoen som romaktiviteten medfører.

En viktig side ved en slik pedagogisk funksjon er at loven skal være lett tilgjengelig for utenlandske aktører. Dersom det etableres kapasitet til oppskytning av satellitter på norsk territorium, kan dette lede til en betydelig oppskytning av utenlandsk nyttebelastning. Det bør være en målsetning at utenlandske aktører som må forholde seg til loven kan få en forståelse av det norske juridiske rammeverket kun ved å lese loven. Formålsbestemmelsen er i så måte en anledning til å trekke frem de sentrale prinsippene loven er bygget på, og fremheve forholdet til Norges internasjonale

forpliktelser som grunnlaget for romaktivitet underlagt norsk jurisdiksjon.

Endelig kan en formålsbestemmelse ha en politisk funksjon. Bestemmelsen kan signalisere de politiske målsetninger Regjering og Storting har med loven. Dette kan videre fungere som signal til forvaltningen, slik at loven anvendes i tråd med de målsetningene lovgiver hadde. Norsk rompolitikk er nytteorientert. Romaktivitet er ikke en målsetning i seg selv, men brukes som et virkemiddel for å ivareta og fremme andre norske interesser.⁴⁷ Hensynet til gode forutsetninger for næringslivet har derfor vært et sentralt hensyn i utvalgets arbeid. Slik utvalget ser det, gir denne politiske målsetningen svar på hva som er lovgivers mål med loven. Utover å legge vekt på at norsk rompolitikk er nytteorientert, har utvalget i sitt arbeid lagt betydelig vekt på at Norge i internasjonale sammenhenger er en pådriver for forpliktende samarbeid, og at Norge ønsker å være en ansvarlig reguleringsmyndighet i møte med miljø- og bærekraftutfordringene romaktivitet innebærer. Dette er også verdivalg som har betydning for utformingen av loven, og som kan komme til uttrykk i en formålsbestemmelse.

Utvalget mener imidlertid at verken den pedagogiske eller politiske funksjonen gir tilstrekkelig grunn til ha en formålsbestemmelse.

8.4.2 Utforming av en formålsbestemmelse

Utvalget har likevel utformet et forslag til formålsbestemmelse som reflekterer det utvalget mener er lovens sentrale formål. Loven skal for det første sikre at romaktivitet skjer på en forsvarlig måte. Forpliktelsen til forsvarlig drift er den mest sentrale forpliktelsen loven pålegger operatører som driver med romaktivitet, og gjennomsyrer utvalgets forslag.

For det annet skal romaktiviteten være bærekraftig. Med «bærekraft» mener utvalget en målsetning om at romaktivitet skal drives på en måte som ikke forringer muligheten til fremtidig utnyttelse av verdensrommet, eller drift av lignende risikofylt aktivitet på jorda. Fordelen med begrepet bærekraft er således at det omfatter to av de sentrale utfordringene ved romaktivitet: at den vanskeliggjør fremtidig utnyttelse av verdensrommet, primært gjennom økning av mengden romsøppel, og risikoen for miljøskader på jorden, gjennom risikoen tilknyttet oppskytninger.

For det tredje gjennomfører loven Norges folkerettslige forpliktelser. Rammeverket for en nasjonal lov

om aktivitet i verdensrommet er folkerettens regler. Romaktivitet involverer regelmessig flere land, og aktivitet i verdensrommet kan potensielt påvirke alle land som ønsker å utnytte verdensrommet. Dette tilsier at de folkerettslige reglene er særlig viktig ved gjennomføringen av romaktivitet og medfører at forholdet til folkerettens regler er et helt grunnleggende hensyn bak lovens utforming.

Endelig skal loven skape et rettslig rammeverk som legger til rette for næringsutvikling. Norsk rompolitikk er nytteorientert. Lovens bidrag til dette målet er å gi klare, forutsigbare regler som legger forutsetningene til rette for private investeringer i romaktivitet. Norske myndigheter har regelmessig gitt uttrykk for at målet med norsk rompolitikk er å skape «lønnsomme bedrifter, vekst og sysselsetting».⁴⁸

8.4.3 Forslag til formålsbestemmelse:

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å sikre at romaktivitet bidrar til økonomisk vekst og sysselsetting på en bærekraftig og forsvarlig måte i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser.

8.5 Definisjoner

8.5.1 Innledning

I mandatet ber departementet utvalget vurdere:

«definisjoner, deriblant eksplisitt definisjon om det ytre rom».

Utvalget har vurdert behovet for å definere enkelte begreper i loven. I vurderingen av om loven skal inneholde eksplisitte definisjoner eller ikke, har utvalget lagt til grunn anbefalingene i «Lovteknikk og lovforberedelse». Lovavdelingen uttaler der blant annet følgende om bruk av definisjoner:

«Definisjoner bør bare benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven. Dette kan særlig være dersom begrepene benyttes flere steder i loven og skal ha et innhold som ikke uten videre fremkommer når man leser de enkelte bestemmelsene. (..)

Definisjoner bør ikke benyttes dersom innholdet i begrepene fremstår klart også uten noen

⁴⁷ St. meld. 32 (2012-2013) s. 1.

⁴⁸ Ibid. s. 72.

definisjon. Og selv om innholdet ikke fremstår fullstendig klart, bør det bare gis en definisjon dersom definisjonen fører til en vesentlig klarlegging av begrepets innhold.»⁴⁹

Som en konsekvens av disse anbefalingene har utvalget særlig vurdert behovet for klargjøring av begreper i loven. Utvalget mener det er to begreper som klart peker seg ut som sentrale koblingsord i loven: operatør og romgjenstand. I det videre går utvalget nærmere inn på bakgrunnen for at utkastet inneholder definisjon av disse begrepene.

I tillegg er utvalget bedt om å vurdere om loven skal inneholde en eksplisitt definisjon av verdensrommet (det ytre rom). Utvalget forstår dette i første rekke som et spørsmål om loven bør definere grensen mellom luftrom og verdensrom med henvisning til en bestemt høyde over havoverflaten. Hvorvidt loven skal inneholde en slik definisjon behandles avslutningsvis.

8.5.2 Romgjenstand

Romgjenstand er et sentralt objekt for en rekke bestemmelser i loven. Dette gjelder spesielt for forpliktelsen til å registrere, som er knyttet til romgjenstanden, og lovens erstatningsansvar, som gjelder for skade forårsaket av romgjenstand. Både reguleringen av forpliktelsen til registrering og erstatningsansvaret henger nært sammen med den folkerettslige reguleringen av romaktiviteter. Forpliktelsen til registrering følger av Registreringskonvensjonens artikkel II og erstatningsreglene av Ansvarskonvensjonens regler. Begge konvensjonene definerer begrepet romgjenstand, og definisjonen i henholdsvis Registreringskonvensjonen artikkel 1 bokstav b og Ansvarskonvensjonen artikkel 1 bokstav d er identisk. Utvalget mener derfor både hensynet til klargjøring av lovens regler, og sammenhengen med folkerettens regler, tilsier at loven bør inneholde en definisjon av begrepet romgjenstand.

Utvalget foreslår derfor en definisjon av begrepet romgjenstand i tråd med folkerettens regler.

8.5.3 Operatør

Lovens sentrale pliktsubjekt er den som driver med romaktivitet. Det er den som driver med romaktiviteten som trenger tillatelse, og de øvrige bestemmelsene i loven regulerer i stor grad rettighetene og pliktene til den som har tillatelse. Utvalget mener derfor

det vil forenkle de aller fleste bestemmelsene i loven å bruke et koblingsord for å beskrive den som driver med romaktivitet. Utvalget har vurdert hvilket begrep som er best egnet som et slik koblingsord.

I motsetning til hva som er tilfelle for romgjenstand, bygger ikke bruken av et koblingsord for hvem som driver med romaktivitet på folkerettslige regler. Folkeretten inneholder heller ikke noen definisjon eller eget begrep for dette, selv om det engelske ordet «operator» er hyppig forekommende i internasjonal litteratur om romrett. Det er imidlertid ikke overraskende at folkeretten er taus på dette punktet, i og med at folkerettens regler retter seg mot stater, ikke private. Danmark og Finland bruker henholdsvis begrepet operatør og verksamhetutövare for å beskrive den som driver med romaktivitet.

Utvalget foreslår at loven bruker betegnelsen «operatør» om den som driver med romaktivitet. Dette begrepet synes innarbeidet i bransjen. Romindustrien er internasjonal, og det er da ikke overraskende at internasjonal begrepsbruk får betydning for tilsvarende begrepsbruk på norsk. Når «operatør» også er et innarbeidet begrep i norsk sammenheng, ser ikke utvalget noen grunn til å velge et annet begrep.

8.5.4 Verdensrommet

8.5.4.1 Innledning

Utvalget er også bedt om å vurdere om loven bør inneholde en eksplisitt definisjon av verdensrommet. Utvalget tolker dette som et spørsmål om å definere grensen mellom luftrom og verdensrom ved angivelse av en bestemt høyde over havoverflaten. Som følge av at loven kun skal gjelde aktivitet som har en viss tilknytning til verdensrommet, må loven beskrive hvor grensen går mellom luftrom og verdensrom. Som redegjørelsen for folkerettens betydning for dette spørsmålet viser, er denne grensen helt avgjørende for hvilken jurisdiksjon stater kan utøve, og også avgjørende for grensen mellom romaktivitet og luftfart. Spørsmålet er derfor om grensen mot verdensrommet bør defineres i form av en viss høyde over havoverflaten.

8.5.4.2 Folkerett

Det foreligger ingen folkerettslig definisjon av verdensrommet. Innenfor rammene av UNCOPUOS har det blitt gjort en rekke forsøk på å bli enige om en definisjon, uten at det har lyktes å oppnå enighet.

Definisjonen av verdensrommet henger nært sammen med definisjon av luftrom. For å unngå et rettstomt rom mellom verdensrommet og

⁴⁹ Justisdepartementet, *Lovteknikk og lovforberedelse*, Oslo 2000 s. 113.

luftrommet, må grensen for verdensrommet gå ved luftrommet, og vice versa. Stater har full jurisdiksjon over luftrommet over sitt territorium, og kan dermed nekte overflyging av fly over sitt territorium, med mindre de har avtalt noe annet. Stater har ikke den samme retten til jurisdiksjonsutøvelse i verdensrommet, og kan derfor ikke nekte satellitter å gå i bane over eget territorium.⁵⁰ Grensen mellom de ulike regimene har følgelig stor betydning for fordelingen av jurisdiksjon.

Selv om det ikke foreligger noen presis folkerettslig definisjon av verdensrommet, synes det å være bred folkerettslig enighet om at aktivitet 110 km over havoverflaten foregår i verdensrommet. Samtidig er ikke utvalget kjent med definisjoner av verdensrommet som går lavere enn 80 km over havoverflaten. Det er derfor grunnlag for å hevde at grensen for verdensrommet ikke er lavere enn 80 km, og ikke høyere enn 110 km, over havoverflaten. Den folkerettslige uenigheten knytter seg altså til området på om lag 30 km over den nedre grensen for verdensrommet på 80 km over havoverflaten.

Den folkerettslige uenigheten synes derfor relativt begrenset og har frem til nå hatt liten praktisk betydning. Dette kan være forklaringen på at enkelte stater har vært skeptiske til å definere hvor grensen går. Det kan derfor diskuteres hvor stor betydning en fast definisjon av verdensrommet vil ha.

8.5.4.3 Gjeldende rett

Dagens romlov inneholder ikke noen eksplisitt definisjon av verdensrommet. Dette har sammenheng med at loven kun skulle gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser. Siden det ikke forelå noen folkerettslig enighet, så ikke departementet noen grunn til å definere verdensrommet internrettslig.⁵¹ Som følge av dette gir ikke loven noen kriterier for hvor grensen for lovens regler går, utover å presisere at loven må avgrenses mot luftfartens regler.

Det finnes likevel eksempler i enkelte norske forskrifter på at verdensrommet – i det minste indirekte – defineres gjennom henvisning til en bestemt høyde over jordoverflaten. I forskrift om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt på Svalbard § 3 bokstav b defineres «satellitt» slik:

«ubemannet kunstig objekt som befinner seg minst 100 km over jordoverflaten»

⁵⁰ Romtraktaten artikkel 1.

⁵¹ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 2

Tilsvarende forskrift for Antarktis har en likelydende definisjon.⁵² Forskriftene har imidlertid ikke betydning for romlovens definisjon av verdensrommet.

8.5.4.4 Fremmed rett

Ulike land har ulike tilnærminger til hvordan de angir romlovens saklige virkeområde, og dermed til spørsmålet om loven setter en fast grense for verdensrommet eller ikke. Det er imidlertid svært få land som angir en fast grense.

Danmark, Australia og Kasakhstan definerer verdensrommet som 100 km over havoverflaten. Ett eksempel på hvordan dette kan gjøres, er den danske lov om aktiviteter i det ydre rum § 4 nr. 4:

«Ydre rum: Den del av rymmet, der ligger over 100 km over havets overflade»

Utvalget er ikke kjent med andre land enn de ovennevnte som definerer verdensrommet ut fra en konkret avstand fra havoverflaten.

Enkelte andre land definerer verdensrommet, men uten å vise til en eksplisitt grense. Et eksempel er Østerrike som definerer verdensrommet indirekte gjennom definisjon av grensen for luftrom. Østerriksk luftrom er definert i luftfartslovens § 3 slik:

«jene Höhe, in der sich Luftfahrzeuge nicht mehr aufgrund des aerodynamischen Auftriebs, sondern nur aufgrund der Keplerschen Kraft zu bewegen vermögen.»⁵³

Det avgjørende for om noe omfattes av luftfartens regler, er altså om fartøyets bevegelse skyldes aerodynamisk oppdrift eller ikke. Dersom fartøyet beveger seg for høyt til å fly med oppdrift, er fartøyet utenfor østerriksk luftrom, og dermed over i verdensrommet. Dette er en definisjon som minner om dagens rettstilstand i Norge, hvor det trolig må foretas en lignende vurdering.

Det vanligste er imidlertid at loven ikke sier noe. Den klart dominerende løsningen er å inkludere verdensrommet som begrep i loven, men uten å gi noen eksplisitt definisjon av hvordan dette begrepet er å forstå.

⁵² Forskrift om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt i Antarktis § 3 bokstav b.

⁵³ BGBl. II Nr. 297/2014: Luftverkehrsregeln 2014 – LVR 2014 § 3.

8.5.4.5 Utvalgets drøftelser

Utvalget har drøftet om loven burde inkludere en definisjon av verdensrommet, og om denne burde formuleres som en fast grense over havoverflaten. Dersom begrepet ikke defineres, må innholdet fastlegges på grunnlag av alminnelig juridisk metode. Uttalelser i utredningen om hvordan uttrykket er ment å forstå, vil kunne presisere begrepet og angi et mulig vurderingstema for grensetilfeller. En slik definisjon vil også være fleksibel nok til å kunne inkludere en mulig fremtidig, folkerettslig enighet.

Siden grensen mellom luftrom og verdensrom ikke er definert i folkeretten, er Norge ikke forpliktet til å definere verdensrommet på en bestemt måte. Dette innebærer også at en definisjon av verdensrommet i norsk rett, risikerer å være i disharmoni eller i strid med en fremtidig folkerettslig enighet. Utvalget mener derfor at loven kun bør ha en definisjon av verdensrommet dersom dette er nødvendig for å ta stilling til reelle grensetilfeller.

Det er ikke tvilsomt at luftrommet går opp til 80 km, og verdensrommet fra 110 km. Behovet for en fast grense knytter seg derfor i første rekke til aktivitet som beveger seg over 80 km, men ikke høyere enn 110 km. Den romaktiviteten vi kjenner til i dag beveger seg som oftest langt over 110 km, og luftfart foregår sjeldent høyere enn 40 km over bakken. Ut fra dette mener utvalget det ikke er noe stort behov for en fast grense. Men i den grad det foregår aktivitet mellom 80 og 110 km over bakken, vil det være nødvendig å skille mellom aktivitet som hører under luftfartens regler, og aktivitet som bør reguleres av lov om aktivitet i verdensrommet. Denne vurderingen vil i fravær av en fastsatt grense måtte foretas skjønnsmessig. Slik utvalget ser det, bør de nærmere retningslinjene for denne vurderingen trekkes opp i forarbeidene. Når det ikke er et stort praktisk behov for avklaring og muligheten for å angi presise vurderingstema er betydelig bedre i forarbeidene, mener utvalget det ikke er tilstrekkelig grunn til å definere grensen for verdensrommet eksplisitt med de konsekvensene det kan ha.

Utvalget foreslår ikke en eksplisitt definisjon av verdensrommet.

8.6 Endring i andre lover

Forslaget om en ny lov gjør enkelte lover og lovbestemmelser overflødige. Utvalget har gått gjennom lover som kan tenkes å ha bestemmelser som naturlig hører hjemme i en lov om aktivitet i verdensrommet med henblikk på å identifisere bestemmelser som bør tas inn i en fremtidig lov. Utvalget foreslår på den bakgrunn å oppheve dagens lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet og en bestemmelse i ekomloven.

Lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet er den loven som nå regulerer oppskytninger fra områder underlagt norsk jurisdiksjon. Opphevelsen av denne loven er en naturlig konsekvens av vedtagelsen av en ny lov.

Ekomloven § 6-7 har overskriften «Regressansvar for skade voldt av romgjenstand», og lyder slik:

«I den utstrekning Norge i henhold til internasjonal overenskomst har utbetalt erstatning for skade voldt av romgjenstand, kan myndigheten 1 kreve regress hos ansvarlig virksomhet.

Den som direkte anmoder om oppskyting av romgjenstand må stille sikkerhet gjennom forsikring eller garanti for erstatningsforpliktelse som den norske stat kan pådra seg etter internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til.»

Det er ikke uten videre klart hvilken sikkerhet staten gir for dekning av evt. utbetalinger i henhold til de internasjonale reglene om mellomstatlig erstatningsansvar. Utvalget drøfter dette nærmere i kapittel 13, og foreslår der en ny regulering. Dette vil gjøre reguleringen i ekomloven overflødig. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

9 Lovens virkeområde

9.1 Innledning

Lovens virkeområde definerer tre spørsmål: (i) hva loven gjelder, (ii) hvem som er omfattet av loven og (iii) hvor loven gjelder. Et sentralt trekk ved reguleringen av romaktivitet er kravet til tillatelse. Spørsmålet er derfor særlig i hvilken utstrekning norske myndigheter må og bør kreve tillatelse fra en aktør som ønsker å drive med romaktivitet.

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger av lovens virkeområde er folkerettens regler. Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre internasjonal regulering av romaktivitet i nasjonal rett. Dette innebærer blant annet en forpliktelse til å kreve tillatelse for ikke-statlige romaktiviteter, jf. Romtraktaten artikkel VI. Virkeområdet for den internasjonale romretten setter således et minimum for den nasjonale romrettens virkeområde. Virkeområde til de folkerettslige reglene om romaktivitet må derfor fastlegges først. Deretter vil utvalget vurdere behovet for og hensiktsmessigheten av å gå utover folkerettens rammer.

Spørsmålet om en aktivitet omfattes av loven kan deles i to hovedspørsmål. For det første er det et spørsmål om lovens saklige virkeområde, altså hva slags aktivitet loven omfatter. Dette tilsvarer (i) ovenfor. For det annet er det et spørsmål om lovens geografiske virkeområde og hvilke personer loven gjelder for. Dette tilsvarer (ii) og (iii) ovenfor, men behandles under ett fordi spørsmålene henger sammen. Selv om reguleringen av lovens saklige og geografiske/personelle virkeområde må ses i sammenheng, er dette i prinsippet to forskjellige spørsmål som derfor drøftes hver for seg. Avslutningsvis drøfter utvalget behovet for særlige unntak fra og utvidelser av lovens alminnelige virkeområde.

9.2 Saklig virkeområde

9.2.1 Innledning

Lovens saklige virkeområde er spørsmålet om hva slags aktivitet lovens regler skal gjelde for. Som det fremgår av kapittel 8.2, skal loven gjelde for romaktivitet. Spørsmålet her er derfor hva som nærmere skal ansees som romaktivitet. Som bakgrunn for utvalgets drøftelser av hva som bør anses som romaktivitet gir utvalget en oversikt over de folkerettslige utgangspunktene, gjeldende norsk rett og hvordan virkeområdet er definert i et utvalg av andre lands lovgivning.

9.2.2 Folkerett

Norge har gjennom tilslutning til Romtraktaten påtatt seg ansvar for det traktaten omtaler som nasjonale romaktiviteter. Dette ansvaret er videre konkretisert i form av en forpliktelse til å kreve godkjenning av og føre tilsyn med ikke-statlig romaktivitet. Begge forpliktelsene følger av Romtraktatens artikkel VI, som har følgende ordlyd:

«States Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space, including the moon and other celestial bodies, whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried out in conformity with the provisions set forth in the present Treaty. The activities of non-governmental entities in outer space, including the moon and other celestial bodies, shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty (...)»

Bestemmelsen sier at stater bærer internasjonalt ansvar for nasjonale aktiviteter i verdensrommet. Utvalget har allerede redegjort for det nærmere innholdet i dette ansvaret, se kapittel 5.2.2.1. Ansvaret gjelder uavhengig av om aktiviteten utøves av myndighetene selv, eller av ikke-statlige aktører. Dette betyr at statene er forpliktet til å kreve tillatelse og føre tilsyn dersom «activities in outer space» drives av ikke-statlige aktører.

Folkerettens krav om nasjonal regulering har betydning for hvilken aktivitet loven må omfatte. Spørsmålet er derfor hvilken aktivitet folkerettens regler om romaktivitet gjelder for.

Romtraktaten inneholder ingen definisjon av hva som er «activities in outer space». Det er heller ingen andre rettslige instrumenter som definerer den internasjonale romrettens saklige virkeområde. Grensene for Romtraktatens saklige virkeområde må derfor fastlegges på grunnlag av tolkning. Som nevnt i kapittel 5.3.1 er slik tolkning underlagt Wienkonvensjonen som sier at man skal ta utgangspunkt i ordlyden, som må forstås i lys av sin kontekst og bestemmelsens formål.

Ordlyden «activities in outer space» tilsier at aktiviteter i verdensrommet er i kjernen av hvilken aktivitet som faller inn under artikkel VI. Det er ingen omtale av forskjellige typer aktivitet. Så lenge aktiviteten foregår utenfor jordens atmosfære, er det en type aktivitet som krever godkjenning og kontinuerlig tilsyn. Plassering av satellitter i bane rundt jorden er derfor opplagt en aktivitet som krever godkjenning og tilsyn.

Det er noe mer uklart om forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn gjelder for aktivitet som foregår på jorden. Ordlyden kan her trekke i retning av at traktatforpliktelsen er begrenset til aktivitet i verdensrommet. Lest i sammenheng med øvrige bestemmelser i Romtraktaten, er det imidlertid liten tvil om at forpliktelsen også omfatter aktivitet som skjer på jorden. Et eksempel er Romtraktatens artikkel VII som særskilt nevner skade i luften og på jorden når den regulerer omfanget av statenes erstatningsansvar.⁵⁴ Spørsmålet blir da hvilken type aktivitet på jorden som er å anse som «activities in outer space».

Ordlyden løser ikke dette spørsmålet, men gir en skranke for tolkningen. Forpliktelsen kan ikke forstås så vidt at den omfatter aktivitet som ikke har noen sammenheng med det som er kjernen i lovens ordlyd: «activities in outer space». Formålet bak bestemmelsen kan imidlertid kaste lys over rekkevidden av forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn.

Fortalen til Romtraktaten trekker frem betydningen av internasjonalt samarbeid som traktatens sentrale formål.⁵⁵ Traktaten skal legge til rette for forskning og økonomisk utnyttelse av verdensrommet på en måte som behandler stater likt, uavhengig av statenes utviklingsnivå.⁵⁶ Dette er den sentrale begrunnelsen for fordelingen av ansvar for godkjenning og tilsyn med romaktiviteter i artikkel VI. For at forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn reelt sett skal kunne bidra til at romaktivitet skjer på en betryggende måte som fremmer traktatens overordnede mål, må forpliktelsen inntre før romaktiviteten er på vei bort fra jorden, altså ved oppskytning.

Et slikt synspunkt kan støttes i reglene om erstatningsansvar, som er en sentral del av den internasjonale romretten. Erstatningsansvaret omfatter som

tidligere nevnt også skader forårsaket på jordoverflaten. Erstatningsansvaret for oppskytende stat gjelder både for oppskytninger og for forsøk på oppskytning. Ansvaret omfatter derfor også skade som følge av mislykket oppskytning; altså før romgjenstanden har forlatt jorden. Et vesentlig formål bak reglene om godkjenning og tilsyn er å unngå risiko for skade, og når det folkerettslige ansvaret inntreffer allerede ved mislykket oppskytning er det naturlig legge til grunn at tilsynet også må gjelde på dette tidspunkt. Retur av romgjenstander er også risikofylt aktivitet og må ut fra samme argumentasjon som ovenfor være omfattet av tilsynsplikten.

En slik tolkning av «activities in outer space» kan også støttes på statspraksis. Som gjennomgangen av særlig nordisk lovgivning i kapittel 9.2.4 vil vise, omfatter andre lands nasjonale lovgivning normalt oppskytning, drift og retur. Selv om enkelte land begrenser sin lov til å gjelde oppskytning og retur,⁵⁷ synes det å være bred enighet om at forpliktelsen også omfatter drift av romgjenstander. Et ytterligere uttrykk for enighet om at oppskytning, drift og retur av romgjenstander krever godkjenning og tilsyn, er FNs rådgivende uttalelser om innholdet i nasjonale romlover, som trekker frem oppskytning, drift og retur av romgjenstander som aktivitet som bør reguleres.⁵⁸

Forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn med «activities (..) in outer space» i Romtraktatens artikkel VI omfatter på dette grunnlag oppskytning, drift og retur av romgjenstander.

9.2.3 Gjeldende rett

9.2.3.1 *Lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet*

Virkeområdet til dagens romlov følger av lovens § 1. Den lyder som følger:

«Uten tillatelse fra vedkommende departement er det forbudt å skyte noen gjenstand ut i verdensrommet fra:

- a) Norsk territorium, herunder også Svalbard, Jan Mayen og de norske biland.
- b) Norsk fartøy, luftfartøy o.l.
- c) Områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett, når oppskytingen foretas av norsk statsborger eller person hjemmehørende i Norge.»

⁵⁴ Romtraktaten artikkel VII: Staten er internasjonalt ansvarlig for «damage to another State Party to the Treaty or to its natural or juridical persons by such object or its component parts on the Earth, in air or in outer space (...)»

⁵⁵ Se her særlig fortalen til Romtraktaten avsnitt 3-5.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Se Australias Space Activities Act artikkel 11 flg.

⁵⁸ FNs Generalforsamlings resolusjon 68/74, 11. desember 2013 s. 2.

Det saklige virkeområde følger av første ledd. Første ledd sier at lovens krav om tillatelse gjelder å «skyte noen gjenstand ut i verdensrommet». Henvisningen til å «skyte» ut kan rent språklig indikere at loven er begrenset til en viss form for plassering av gjenstander i verdensrommet. Forarbeidene presiserer imidlertid at ordlyden skal tolkes vidt. Departementet uttaler at «[f]orbudet gjelder alle slags gjenstander som kan skytes ut eller på annen måte sendes ut i det ytre verdensrommet, herunder månen og andre himmellegemer».⁵⁹ Saklig gjelder loven derfor enhver utsending av en hvilken som helst gjenstand til verdensrommet.

Spørsmålet er dermed hva loven mener med verdensrommet. Det foreligger ingen eksplisitt definisjon av begrepet, verken i lovteksten eller forarbeidene. I forarbeidene viser departementet til at det ikke foreligger noen folkerettslig enighet om hvor grensen for verdensrommet går, og konkluderer derfor med at loven ikke bør angi en egen eksplisitt grense mellom luftrom og verdensrom. Departementet diskuterer imidlertid muligheten for et vakuum mellom luftfartslovens og romlovens anvendelsesområde. For å unngå dette, mener departementet at loven «bør forstås slik at det i praksis ikke foreligger noen del av rommet over jordoverflaten som ikke er dekket av enten den ene eller den andre av disse to lover».⁶⁰ Forarbeidene gir ingen nærmere kriterier eller vurderingstemaer for hvordan grensedragningen mellom de to lovene skal foretas. Departementet antar imidlertid at «det i praksis neppe vil være vanskeligheter å fastslå i hvilke tilfeller den ene eller den andre av de to lover vil komme til anvendelse».⁶¹ I fravær av et vurderingstema i loven, bør vurderingen trolig knyttes til hva som naturlig forstås som flyging og oppskytning. Det karakteristiske ved å fly, er at selve flygingen hviler på evnen til å skape oppdrift ved å presse luft ned under vingene. En praktisk pekepinn har derfor vært at romretten gjelder for aktivitet som foregår over den såkalte Kármán-linjen, som er den fysiske grensen for når det er mulig å skape oppdrift ved å presse luft under vingene.⁶²

Saklig dekker loven altså enhver utsending av gjenstander over grensen for hvor det er mulig å fly. Dette betyr at det etter dagens lov ikke er krav om tillatelse for drift av satellitter eller andre romgjenstander i verdensrommet, til å returnere romgjenstander fra

verdensrommet tilbake til jorden eller til forberedelse av oppskytninger frem til selve oppskytningen er i gang.

9.2.3.2 Øvrig regelverk

Siden romloven har et så begrenset anvendelsesområde, har utvalget også sett behov for å vurdere hvilke andre regelsett aktører som driver med romaktivitet må forholde seg til. Spørsmålet om det er behov for å utvide lovens saklige virkeområde vil avhenge av hele det regelverket som kan være relevant for utøveren av aktiviteten.

I tiden før oppskytning håndterer operatører som skal skyte opp raketter store mengder med farlige, eksplosive stoffer. Bæreraketten består ofte av flere rakett-trinn. Disse rakett-trinnene kan ha enten fast eller flytende drivstoff. Dersom drivstoffet er fast, transporteres rakett-trinnet med drivstoff til oppskytningsbasen. Ved bruk av flytende drivstoff, fylles ikke drivstoffet på før rakett-trinnet er på oppskytningsbasen. I begge tilfeller må operatøren som skal gjennomføre en oppskytning håndtere farlige, eksplosive stoffer. Brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter gir detaljerte regler som håndterer den risikoen håndtering og transport av eksplosjonsfarlige stoffer representerer. Utvalget viser her særlig til eksplosivforskriften og storulykkesforskriften.⁶³

Håndteringen av drivstoff er et eksempel på risiko som har tilknytning til romaktivitet, men hvor det allerede eksisterer regler som håndterer denne på en hensiktsmessig måte. Utover de nevnte reglene om håndtering av eksplosiver, må aktører som ønsker å drive med romaktivitet også forholde seg til eksportregelverk, sikkerhetsloven, forurensningsloven og så videre.

9.2.4 Fremmed rett

9.2.4.1 Dansk rett

Den danske loven om aktiviteter i det ydre rum gjelder for «rumaktiviteter», jf. § 2 første ledd. Begrepet romaktivitet er videre definert i § 4 nr. 1. Med romaktivitet forstås for det første «oppsendelse av rumgjenstande til det ytre rom», for det andre «drift» av romgjenstander, og for det tredje «styring af og tilba- gevenden af rumgenstande til jorden». Utover disse tre kategoriene av aktiviteter, gjelder loven også for «andre aktiviteter, som er væsentlige i forbindelse

⁵⁹ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 2.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² SNL (2019), «karman-linjen».

⁶³ Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer og forskrift 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker der farlige kjemikalier forekommer.

hermed». Lovens virkeområde er altså ikke uttømmende angitt, men kan også omfatte annen type aktivitet, så lenge tilknytningen til de tre kategoriene av aktivitet er tilstrekkelig.

9.2.4.2 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet gjelder for «rymdverksamhet», jf. § 1 første ledd. I henhold til § 4 nr. 1 omfatter dette «utsändande av et rymdföremål». Videre gjelder loven for «opererande av ett rymdföremål och annat bestämmande innflytande över det i rymden». Dette medfører at det ikke kun er drifter av romgjenstanden som driver romaktivitet, men at det i visse tilfeller kan være en videre krets av personer som driver romaktivitet. Dette vil antagelig være aktuelt i tilfeller hvor flere personer er involvert i beslutninger om bruken, jf. kravet om bestemmende innflytelse. For det tredje omfatter loven «återbörande och återvändande» av romgjenstander til jorden, altså retur.

9.2.4.3 Svensk rett

Svensk lag om rymdverksamhet gjelder for «verksamhet i yttre rymden», jf. § 1 første ledd. Det følger videre av annet ledd at dette omfatter enhver aktivitet som «äger rum» - altså finner sted - i verdensrommet. Utover aktivitet i verdensrommet, gjelder loven også for «utsänding av rymdföremål», i tillegg til aktivitet som innebærer å «manövrera eller på annat sett påverka utsända til rymdföremål».

9.2.4.4 Utenfor Norden

Ingen av de nordiske landene har kapasitet til å skyte opp satellitter fra sitt territorium. Utvalget har derfor også sett nærmere på land som har erfaring med satellittoppskytninger fra eget territorium.

Frankrike har omfattende oppskytningsaktivitet fordi ESAs oppskytningsbase er på Fransk Guyana. Frankrikes lov om romoperasjoner § 2 sier at loven gjelder oppskytning, drift og retur av romgjenstander.⁶⁴ I tillegg gjelder lovens regler også for franske statsborgere eller juridiske personer som har planer om å anskaffe oppskytning av en romgjenstand eller å styre en romgjenstand.

I Storbritannia reguleres romaktivitet dels av Outer Space Act fra 1986 og dels av Space Industries Act fra 2018. Lovene har ulikt geografisk virkeområde, men lovene definerer romaktivitet likt. Romaktivitet defineres slik:

«(a) launching or procuring the launch of a space object;
(b) operating a space object;
(c) any activity in outer space».⁶⁵

Romaktivitet forstås altså ikke kun som oppskytning, drift og retur, som naturlig må falle inn under samlealternativet bokstav c enhver aktivitet i verdensrommet, men omfatter også kjøp av nyttelast.

New Zealands Outer Space and Higher-Altitude Activities Act fra 2017 oppstiller et regime med ulike typer av tillatelser, hvor det er krav om tillatelse for oppskytning og drift av romgjenstander, i tillegg til et eget regime med krav om tillatelse for kjøp av oppskytning av nyttelast.

I USA følger kravet om tillatelse for å drive med romaktiviteter av 51 US Code kapittel 509 § 50904. Bestemmelsen angir et krav om tillatelse for oppskytning av romgjenstander, drift av oppskytningsanlegg og retur av romgjenstander. Bestemmelsen henviser til krav i amerikansk lovgivning til nyttelast, men krav om overholdelse av disse reglene er rettet mot holderen av tillatelse til oppskytning, ikke eieren av nyttelasten. Parallelt med dette regelverket har imidlertid kommunikasjonsmyndigheten FCC i forskrift slått fast krav om tillatelse for oppskytning av nyttelast og drift av romgjenstander, jf. 47 US Code of Federal Regulations § 25.114. Samlet innebærer dette at amerikansk lovgivning krever tillatelse for oppskytning, drift og retur av romgjenstand, samt en egen tillatelse for nyttelast.

9.2.4.5 Sammenfatning

De nordiske romlovene knytter det saklige virkeområde til en definisjon av romaktivitet. Gjennomgangen viser imidlertid forskjeller i hvordan romaktivitet defineres. Enkelte av forskjellene er av lovteknisk og pedagogisk karakter, mens noen har reell betydning for hvilken aktivitet som faller inn under lovens regler.

Felles for samtlige gjengitte reguleringer er at de eksplisitt nevner oppskytning og drift av romgjenstander i verdensrommet som aktivitet som faller inn under lovens forståelse av romaktivitet. Det synes også klart at retur av romgjenstand omfattes av samtlige lover, selv om dette ikke er eksplisitt nevnt i for eksempel svenskens lov. Samtidig er det noen ulikheter i gjennomføringen. For eksempel nevner finsk lov tre kategorier av aktiviteter som angir hva

⁶⁴ Loi n°2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales artikkel 2.

⁶⁵ Storbritannias Outer Space Act (1986) § 1 og Space Industries Act (2018) § 1 fjerde ledd.

som er romaktivitet, mens svensk lov nevner den aktiviteten som går utover drift av romgjenstander i verdensrommet. Valget av modell her synes ikke å ha betydning for hvilken aktivitet som omfattes, men er heller et spørsmål om lovgivningsteknisk valg.

Av større betydning er spørsmålet om hva som er romaktivitet skal angis uttømmende, eller om de nevnte kategoriene skal suppleres med en mer ubestemt kategori som kan omfatte en rekke ulike typer aktivitet som har en slik tilknytning til kjernen av hva loven gjelder at det er naturlig at også denne aktiviteten omfattes. Den finske og svenske loven åpner tilsynelatende ikke for en ytterligere tilknytningsvurdering. Slik bestemmelsene er formulert synes de eksplisitt å angi de kategoriene av aktiviteter som skal anses som romaktiviteter. Dansk rett åpner derimot for at annen aktivitet som har vesentlig tilknytning til en av de tre nevnte kategoriene omfattes.

Endelig synes det å være en forskjell mellom de nordiske lovene og et utvalg av land med erfaring med oppskytninger. Frankrike, USA, New Zealand og Storbritannia krever alle tillatelse også for anskaffelsen av oppskytning av nyttelast.

9.2.5 Utvalgets drøftelser

9.2.5.1 Oppskytning, drift og retur

Det er en viss avstand mellom virkeområde til dagens romlov, og folkerettens og andre nasjonale romlovers virkeområde. Utvalget mener derfor det er nødvendig å utvide virkeområde sammenlignet med gjeldende rett. En lov som kun omfatter oppskytning av romgjenstander, er etter utvalgets syn ikke i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser. Det er derfor ikke tvil om at lovens virkeområde må utvides. Spørsmålet for utvalget er i hvilken utstrekning lovens virkeområde skal gjelde mer enn oppskytning av romgjenstander.

Norges folkerettslige forpliktelser setter en ramme for hvilken aktivitet lovens regler må omfatte. Det er særlig forpliktelsen til å innføre et tillatelsessystem og å føre tilsyn i henhold til Romtraktatens artikkel VI som stiller krav til den norske lovens virkeområde. Som nevnt foreligger det ingen entydig folkerettslig definisjon av romaktivitet. I praksis synes det likevel å være bred enighet om at begrepet romaktivitet folkerettslig omfatter oppskytning av romgjenstand, drift av romgjenstand og retur av romgjenstand. Utvalget legger til grunn at disse tre kategoriene utgjør et minimum for at loven skal være i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser.

Utvalget foreslår derfor en utvidelse av lovens virkeområde sammenlignet med gjeldende rett til å omfatte oppskytning, drift og retur av romgjenstander. I merknadene til bestemmelsen om lovens saklige virkeområde går utvalget nærmere inn på hvordan disse tre kategoriene av aktiviteter skal forstås.

9.2.5.2 Krav til tillatelse før oppskytning?

Etter dagens romlov inntreffer ikke kravet om tillatelse før oppskytning. Som indikert i kapittel 9.2.2, er det heller ikke holdepunkter for at Norge er folkerettslig forpliktet til å innføre et krav om tillatelse før dette tidspunkt. Folkeretten stiller imidlertid kun minstekrav til norsk lovgivning, og er ikke til hinder for et videre virkeområde. I tråd med mandatet har utvalget derfor vurdert behovet for å gi lovens regler anvendelse på aktivitet før oppskytningen.

Utvalget har først vurdert behovet for å gi regler om håndtering av raketter eller deler av disse før oppskytning. Utvalgets mandat er å foreslå en lov om aktivitet i verdensrommet. Loven skal etter utvalgets syn kun regulere annen aktivitet i den utstrekning slik aktivitet har en naturlig sammenheng med romaktivitet og regulering er nødvendig. Utvalget har vurdert øvrig regelverk som gjelder annen aktivitet i tidspunktet før oppskytning for å identifisere om det er behov for et utvidet virkeområde. Utvalget har imidlertid blitt stående ved at det først er ved oppskytning at romaktivitet innebærer særlige utfordringer for lovgiver, og at risikoen frem til dette tidspunktet er tilstrekkelig ivaretatt av øvrig regelverk.

9.2.5.3 Anskaffelse av oppskytning av nyttelast

Gjennomgangen av fremmed rett i kapittel 9.2.4 viste at en rekke land gir loven anvendelse på kjøp av oppskytning av nyttelast. Med nyttelast menes her gjenstander om bord på raketter, som skilles fra raketten i verdensrommet og dermed blir selvstendige romgjenstander. I de aller fleste tilfeller er dette satellitter. Spørsmålet er om kjøpet av slike oppskytningsstjenester også bør omfattes av loven.

Utvalget mener at loven som et utgangspunkt kun bør gjelde for romaktivitet i begrepets egentlige forstand. Dette innebærer etter utvalgets syn at loven ikke bør gjelde for planlegging eller forberedelse av romaktivitet, eller som i dette tilfelle: inngåelse av kontrakt om oppskytning av nyttelast. Det betyr ikke at denne fasen er uten betydning for tillatelsen. I søknaden vil en søker måtte dokumentere at romaktiviteten kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte, og dette kan innebære å legge frem dokumentasjon på både forberedelser og planlegging. Dette er imidlertid noe

annet enn at forberedelseshandlingene i seg selv underlegges et krav om tillatelse. Krav om tillatelse til kjøp av oppskyting av nyttelast vil bety tillatelse til forberedelse av romaktivitet. Utvalget mener dette går lenger enn det loven bør regulere.

På den annen side er det vanligvis ikke samme aktør som forestår oppskytingen og som skal bruke nyttelasten i verdensrommet, og utvalgets forslag til ny lov stiller krav både til oppskytingen og til nyttelasten. Disse kravene kan håndheves overfor operatøren som forestår oppskytingen, som da videre i sine kontrakter må sikre at nyttelasten overholder lovens krav. Men det kan også være hensiktsmessig for myndighetene å kunne forholde seg direkte til den som vil være ansvarlig for nyttelasten når den er i verdensrommet. Dette kan også gjøre det mindre komplisert å foreta oppskytinger, siden godkjenning av nyttelasten går gjennom en egen prosess. Med muligheten for større oppskytningskapasitet på Andøya, bør loven legge til rette for en fornuftig fordeling av ansvar mellom den som forestår oppskytingen og den som skal kontrollere nyttelasten i verdensrommet. Slik utvalget ser det, er det ikke rimelig å kanalisere samtlige krav til all nyttelast gjennom den som forestår oppskytingen. Utvalget viser særlig til at den som forestår oppskytingen vanligvis ikke har noen videre tilknytning til eller mulighet til å nyttiggjøre seg nyttelasten etter at den er plassert i verdensrommet.

Utvalget har også lagt vekt på at Norge skal være en ansvarlig regulerende myndighet. I denne sammenheng betyr det at norsk lov sikrer at romaktivitet som har en tilknytning til Norge overholder Norges folkerettslige forpliktelser, og ellers skjer på en forsvarlig måte. Norge har i henhold til Romtraktaten også ansvar for norske statsborgere eller juridiske personers drift av gjenstander i verdensrommet. For å ivareta ansvaret for drift på en forsvarlig måte, er det avgjørende å sikre at nyttelasten oppfyller de krav som er nødvendig for at driften kan være forsvarlig. Slike krav må nødvendigvis gjelde før nyttelasten er sendt ut i verdensrommet. Hvis loven ikke stiller et selvstendig krav til tillatelse for oppskyting av nyttelast, er det en risiko – særlig ved oppskytinger utenfor norsk territorium – at norske aktører plasserer nyttelast som ikke kan driftes forsvarlig i verdensrommet. Utvalget mener at hensynet til Norge som en ansvarlig myndighet, og hensynet til en effektiv kontroll med drift av romgjenstander, tilsier at loven krever tillatelse for anskaffelse av oppskyting av nyttelast.

Endelig har utvalget lagt betydelig vekt på praksis i andre land, og da særlig land med oppskytningskapasitet. Gjennomgangen av fremmed rett i kapittel 6 viste at land som Frankrike, Storbritannia og New Zealand har egne regler om anskaffelse av oppskyting av nyttelast. Dette indikerer for det første at et slikt krav ikke vurderes som unødig tyngende eller komplisert å forholde seg til. Dernest kommer at romindustrien i betydelig grad er en internasjonal industri. Når regulerende myndigheter i ulike land skal samarbeide om tilsyn, vil det heller være en fordel enn en ulempe at kompetansen til tilsynsmyndighetene overlapper. Videre kan det bidra til å hindre at det oppstår såkalte regulatoriske hull i samarbeidet mellom ulike myndigheter, hvor for eksempel nyttelast kan sendes ut i verdensrommet uten at det har vært gjennom en godkjennelsesprosess.

Utvalget foreslår derfor at loven gjelder for anskaffelse av oppskyting av nyttelast.

9.2.5.4 Lovens anvendelse på tilgrensende aktivitet

Utvalget har hittil drøftet aktivitet som enkelt lar seg identifisere enten som romaktivitet i faktisk forstand, eller som forberedende aktivitet som bør omfattes av en lov om aktivitet i verdensrommet. Den teknologiske utviklingen i romfartssektoren er imidlertid omfattende, og det er derfor per i dag ikke mulig å ha full oversikt over hva som utgjør fremtidens reguleringsbehov. Etter utvalgets syn er det viktig å sikre at loven er fleksibel nok til å ivareta fremtidige behov.

Slik utvalget ser det er det særlig to forhold som bør være styrende for om loven skal gjelde i andre tilfeller enn de utvalget hittil har drøftet; For det første den risikoen aktiviteten innebærer, og for det andre hensynet til en effektiv håndhevelse av lovens regler.

Risikoperspektivet innebærer at loven også bør omfatte aktivitet som utløser den samme type risiko som de de typer aktivitet som er nevnt. Dette kan begrunnes med likebehandlingshensyn. Selv om utvalget tidligere har konkludert med at øvrige lover og regler i tilstrekkelig grad ivaretar risikoen forbundet med aktivitet frem mot oppskyting, ser ikke utvalget bort i fra at dette kan endres i fremtiden.

Videre viser drøftelsen av kjøp av oppskyting av nyttelast at det kan være behov for å la loven gjelde også for forberedende aktivitet for å sikre effektiv håndhevelse av lovens regler. Dette kan tenkes å gjelde også for annen forberedelse enn slike kjøp. Hensynet til effektiv håndhevelse av lovens regler bør derfor også

være en retningslinje for når loven skal gjelde utover de kategoriene utvalget eksplisitt har drøftet.

På samme måte som kjøp av oppskytnings- og nyttelast faller inn under loven, kan kjøp av satellitter som allerede er i bane etter omstendighetene være aktivitet som det er behov for å regulere og som dermed faller inn under loven. Dette gjelder selv om eieren ikke selv skal drifte satellitten. Hvorvidt eierskapet utgjør romaktivitet, beror på en konkret vurdering av hvilken kontroll eieren har med driften av satellitten. Slik utvalget ser det, bør kontrollerende eiere som øver reell innflytelse på hvordan satellitten drives, falle inn under loven på tross av at det ikke er naturlig å si at de drifter satellittene.

Utvalget foreslår derfor å supplere de tre nevnte kategoriene av aktivitet som nevnes eksplisitt, med en fjerde kategori. Denne har som formål å sikre at aktivitet med lignende risikofaktorer som de nevnte kategoriene også omfattes av lovens regler. I tillegg skal utvidelsen sikre forvaltningen mulighet til å håndheve lovens regler på adekvate tidspunkt, som kan være før gjenstanden er i verdensrommet.

I merknaden til utkastet § 1 går utvalget nærmere inn på denne vurderingen.

9.2.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- å utvide virkeområde sammenlignet med gjeldende rett til også å omfatte drift og retur av romgjenstand,
- at loven også omfatter kjøp av oppskytnings- og nyttelast,
- å gi lovens regler anvendelse også for annen aktivitet når dette enten er nødvendig for å regulere lignende risiko som ved oppskytnings- eller er nødvendig for effektiv håndheving av lovens regler.

Som en konsekvens av at utvalget foreslår en ny lov og å utvide virkeområdet sammenlignet med gjeldende rett, er det behov for en overgangsbestemmelse. Som det fremkommer i kapittel 4.5, er det i dag enkelte norske operatører som vil falle inn under den nye loven. Dette gjelder særlig Telenor Satellites og Statsat. Operatør som drifter romgjenstander må etter loven ha tillatelse. Det foreslås en overgangsbestemmelse som sikrer at operatører som allerede drifter satellitter når loven trer i kraft, får en viss tid til å forberede grunnlaget for søknad om tillatelse. Utvalget antar at dette også er tilstrekkelig med tid for å videreføre tillatelser gitt under dagens romlov,

under den nye loven. Bestemmelsen er tatt inn som andre ledd til § 37.

9.3 Geografisk virkeområde og hvem loven gjelder for

9.3.1 Innledning

Lovens geografiske virkeområde er et spørsmål om hvor lovens regler skal gjelde. I nær sammenheng med dette er det spørsmål om hvilke personer som omfattes av loven. Begge spørsmål har nær sammenheng med spørsmålet om grensene for norsk jurisdiksjon.

9.3.2 Folkerett

9.3.2.1 Innledning

Folkerettens regler kan ha betydning for lovens geografiske virkeområde på to måter. For det første – og helt klart viktigst – kan folkeretten forplikte Norge til å ha en nasjonal romlov med et visst virkeområde. For det annet kan folkeretten inneholde regler som gjør det hensiktsmessig for Norge å ha en lov med et visst virkeområde.

Norge har gjennom tiltredelse til Romtraktaten akseptert ansvar for nasjonale romaktiviteter og forpliktet seg til å kreve godkjenning og føre tilsyn med romaktivitet. I kapitlene 9.3.2.2 og 9.3.2.3 behandler utvalget omfanget av disse forpliktene, og deres betydning for lovens virkeområde. Avslutningsvis oppsummerer utvalget sitt syn på hvilke føringer folkerettens regler legger på lovens virkeområde.

9.3.2.2 Overordnet om ansvar for romaktiviteter

Romtraktaten artikkel VI er den sentrale bestemmelsen for fordelingen av folkerettslig ansvar for romaktiviteter. Bestemmelsen lyder slik:

«State Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space, including the Moon and other celestial bodies, whether such activities are carried on by governmental or non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried out in conformity with the provisions set forth in the present Treaty. (...)»

I kapittel 5.2.2.1 redegjorde utvalget for innholdet i dette folkerettslige ansvaret, og i kapittel 9.2.2 redegjorde utvalget for hvilken aktivitet ansvaret omfatter. Spørsmålet nå er hvilke personers handlinger staten er ansvarlig for.

Bestemmelsen er en særregulering av folkerettslig ansvar. Etter de alminnelige reglene om folkerettslig ansvar, er staten alltid ansvarlig for egne, folkerettsstridige handlinger. Staten er imidlertid ikke uten videre ansvarlig for privates handlinger. Det er reglene om folkerettslig attribusjon som regulerer hvilke tilfeller stater er ansvarlig for handlinger som ikke foretas av staten selv. Etter disse reglene vil en stat kun være ansvarlig for privates handlinger når staten utøver en viss form for kontroll eller styring av den eller de private. Spørsmålet er i hvilken utstrekning Romtraktaten artikkel VI endrer på dette utgangspunktet.

Ordlyden stiller som vilkår for ansvar at aktiviteten er «national». Dersom ordlyden tolkes i tråd med alminnelige prinsipper for folkerettslig ansvar, må dette forstås som den aktiviteten staten har jurisdiksjon over. I så fall er staten ansvarlig både for aktivitet som skjer på eget territorium og aktivitet foretatt av egne borgere og juridiske personer i utlandet. Enkelte teoretikere argumenterer for en mer begrenset tolkning ved å legge til flere krav enn at staten har jurisdiksjon.⁶⁶ Tolkningen i tråd med alminnelige regler om ansvar synes imidlertid å være den klart mest utbredte forståelsen.⁶⁷

En slik forståelse har også god støtte i forhistorien til bestemmelsen, som ifølge Wien-konvensjonen artikkel 32 utgjør en supplerende tolkningsfaktor. Bestemmelsen kom til som et resultatet av et kompromiss mellom USA og Sovjetunionen ved fremforhandlingen av Generalforsamlingsresolusjonen om prinsipper for utnyttelsen av verdensrommet. Denne resolusjonen er grunnlaget for ordlyden i Romtraktaten.⁶⁸ Sovjetunionen mente som et utgangspunkt at det kun burde være stater som hadde tillatelse til å drive med aktivitet i verdensrommet.⁶⁹ USA hadde på den annen side allerede planer om private kommunikasjonssatellitter, og foreslo at ansvar skulle være begrenset til aktivitet fra eget territorium. Kompromisset var en bestemmelse som åpnet for ikke-statlig aktivitet, men som samtidig

⁶⁶ Se Frans Gerhard von der Dunk, Article VI, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 112 flg. for en nærmere gjennomgang av de ulike tolkningene av bestemmelsen.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Se Frans Gerhard von der Dunk, Article VI, i: Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd og Kai-Uwe Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law Volume I Outer Space Treaty*, Köln 2009 s. 105 flg. for en detaljert gjennomgang av forhandlingshistorien.

⁶⁹ Ibid.

utvidet statens ansvar ved å fjerne tilknytningen til territoriet. Det kan på dette grunnlag ikke være tvilsomt at kompromisset var ment å omfatte privates handlinger både fra eget territorium og i utlandet.

Staten har derfor ansvar for romaktivitet som utøves på eget territorium og av egne statsborgere og juridiske personer i utlandet.

9.3.2.3 Forpliktelse til godkjenning og tilsyn

Det overordnede ansvaret for nasjonale romaktiviteter i artikkel VI første punktum, konkretiseres i annet punktum som pålegger traktatstatene en forpliktelse til å kreve godkjenning og føre tilsyn med romaktiviteter. Denne forpliktelsen stiller klart nok minstekrav til lovens virkeområde. Artikkel VI annet punktum lyder slik:

« ..) The activities of non-governmental entities in outer space, including the Moon and other celestial bodies, shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty (..)»

Forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn ligger på «the appropriate State Party». Det er derfor nødvendig å fastlegge i hvilke tilfeller Norge er «the appropriate State Party» for å fastlegge når Norge er forpliktet til å kreve godkjenning og føre tilsyn med romaktivitet.

Begrepet «appropriate State Party» er ikke definert i Romtraktaten, og er ikke gjentatt i andre konvensjoner om verdensrommet. Bruken av bestemt form entall klargjør at det kun er én stat som er forpliktet til å godkjenne og føre tilsyn med én bestemt romaktivitet. Utover dette gir imidlertid ikke ordlyden nærmere veiledning for hvem som til enhver tid er forpliktet.

Forpliktelsen i annet punktum er en konkretisering av ansvaret for romaktiviteter i første punktum. Det er derfor naturlig å forstå forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn som en forpliktelse som påligger én av de statene som er ansvarlige for romaktiviteten. I tråd med konklusjonen i punktet over, er dette enten staten hvis territorium aktiviteten skjer på eller staten hvis borger eller juridisk person utøver aktiviteten. Ved rene nasjonale oppskytninger, er det ikke tvil om hvem som har forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn. Spørsmålet oppstår først der det ikke er sammenfall mellom nasjonaliteten til den eller de som skyter opp og territoriet det skytes opp fra.

Dersom flere land har jurisdiksjon, men kun én stat til enhver tid er å anse som «appropriate State», må det foretas et valg mellom de statene som har jurisdiksjon. Formålet bak å pålegge én stat forpliktelsen til å godkjenne og føre tilsyn er ikke å begrense alt ansvar for aktivitet til denne staten, men å sikre at all aktivitet er underlagt godkjenning og kontinuerlig tilsyn. Rekkevidden av forpliktelsen er derfor ikke til hinder for at flere stater velger å kreve godkjenning og føre tilsyn, såfremt de har jurisdiksjon. I valget mellom flere er det imidlertid naturlig at forpliktelsen påligger den staten som har de beste forutsetninger for å håndheve reglene på en effektiv måte. Etter utvalgets syn er det ikke tvil om at dette er staten som utøver territoriell jurisdiksjon. Utvalget viser her særlig til at det kun er denne staten som ubegrenset har anledning til å direkte utøve tvangsjurisdiksjon, altså gripe inn overfor aktivitet i strid med lovens regler.

9.3.2.4 Folkerettslige føringer

Gjennomgangen har vist at Norge har et overordnet, folkerettslig ansvar for romaktivitet som drives på norsk territorium, og av norske statsborgere og juridiske personer i utlandet. Dette ansvaret forplikter Norge til å sikre at aktiviteten utøves i tråd med Romtraktatens regler. Ansvaret angir imidlertid ikke en konkret fremgangsmåte for hvordan dette skal gjøres. Dette overordnede ansvaret har følgelig ikke uten videre betydning for lovens virkeområde.

Det er derfor en forskjell på det overordnede ansvaret og forpliktelsen til å utforme et system for godkjenning og tilsyn med romaktivitet, som klart nok har direkte betydning for lovens geografiske virkeområde. Denne forpliktelsen er snevrere, og omfatter ikke aktivitet av norske statsborgere og juridiske personer når de er i utlandet og er underlagt en annen stats jurisdiksjon.

9.3.3 Gjeldende rett

Romlovens geografiske virkeområde følger også av § 1. Den lyder som følger:

«Uten tillatelse fra vedkommende departement er det forbudt å skyte noen gjenstand ut i verdensrommet fra:

- a. Norsk territorium, herunder også Svalbard, Jan Mayen og de norske biland.
- b. Norsk fartøy, luftfartøy o.l.
- c. Områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett, når oppskytingen foretas av norsk statsborger eller person hjemmehørende i Norge.»

Loven angir tre kategorier av tilfeller hvor lovens regler gjelder. For det første gjelder loven enhver oppskyting fra norsk territorium. Som følge av at loven er en offentligrettslig lov, nevner loven eksplisitt at dette også omfatter Svalbard, Jan Mayen og de norske biland.⁷⁰ Utover norsk territorium gjelder loven også for norske fartøy og luftfartøy. Det er ikke tvilsomt at fartøy og luftfartøy anses norske når de er registrert i et norsk register for enten skip eller luftfartøy. Endelig gjelder loven også for norske statsborgere eller juridiske personer på områder som ikke er underlagt noe lands høyhetsrett.

Lovens geografiske virkeområde er begrenset. Departementet var også tydelig på at loven kun var en gjennomføring av Norges forpliktelser som part til Romtraktaten. Departementet drøftet rekkevidden av forpliktelsen i Romtraktaten artikkel VI, og konkluderte slik:

«Det synes etter traktaten uklart hvorvidt også norsk virksomhet utenfor riket av norske borgere eller institusjoner pliktes regulert. Departementet har funnet det naturlig å forstå traktaten derhen at pliktene i første rekke knytter seg til virksomhet fra norsk territorium»⁷¹

Gjennomgangen har da også vist at dagens romlov i all hovedsak gjelder for oppskytinger på norsk territorium.

9.3.4 Fremmed rett

9.3.4.1 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum gjelder etter § 2 første ledd romaktiviteter på dansk territorium. Utenfor dansk territorium gjelder loven for det første romaktiviteter på «dansk fartøy eller innretning». Med dansk menes her dansk-registrert, dvs. enten skip registrert i danske skipsregister eller luftfartøy registrert i danske luftfartøyregister.

For det andre gjelder loven også for danske operatører utenfor dansk territorium. Det innebærer ikke kun at loven gjelder for danske operatørers aktivitet i verdensrommet, men også at reglene i den danske loven gjelder for danske operatørers aktivitet i andre land.

⁷⁰ Dette kravet følger av lov om Jan Mayen § 2, lov om Svalbard § 2 og lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m § 2.

⁷¹ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 2.

9.3.4.2 *Finsk rett*

Finsk lov om rymdverksamhet gjelder etter § 1 på finsk territorium, på «farkost» registrert i Finland og romaktivitet som drives av finske statsborgere eller juridisk person med sete i Finland.

9.3.4.3 *Utenfor Norden*

Utvalget har også for spørsmålet om lovens geografiske virkeområde sett nærmere på enkelte land som har erfaring med oppskytninger fra eget territorium. I Storbritannia gjelder kravet om tillatelse for romaktivitet både på eget territorium og for britiske statsborgere og juridiske personer i utlandet, jf. Outer Space Act § 1, jf. § 2 og Space Industries Act § 1. Det samme gjelder New Zealands Outer Space and High-Altitude Activities Act og amerikansk lovgivning, jf. 51 US Code kapittel 509 § 50904 og 47 US Code of Federal Regulations § 25.114.

Frankrikes lov om romoperasjoner gjelder i utgangspunktet både for romaktivitet på fransk territorium og av dets statsborgere og juridiske personer, jf. lovens § 2. Men det følger av bestemmelsens tredje ledd at lovens anvendelse på kjøp av oppskytning av nyttelast, samt operatører som har planer om å drifte romgjenstand, er begrenset til egne statsborgere og juridiske personer. Dette medfører at ikke-franske statsborgere eller juridiske personer som kjøper oppskytning av nyttelast fra fransk territorium, ikke er underlagt lovens krav om tillatelse for romaktivitet.

9.3.4.4 *Sammenstilling*

Gjennomgangen av det geografiske virkeområdet til en rekke nasjonale romlover viser at samtlige lover regulerer romaktiviteter på eget territorium. Derimot er det forskjeller mht. hva lovene regulerer i utlandet. Lovene har til felles at de regulerer egne faktiske og juridiske personer både på områder som ikke er underlagt andre lands jurisdiksjon, og områder som er underlagt andre lands jurisdiksjon. Forskjellen mellom lovene ligger i om de regulerer anskaffelsen av oppskytningstjenester i utlandet. Storbritannia, New Zealand og Frankrike krever tillatelse for anskaffelsen av oppskytning i utlandet, mens verken Danmark eller Finland har noe eksplisitt krav til dette. I tillegg skiller Frankrike seg ut ved at lovens krav til tillatelse for kjøp av oppskytning av nyttelast og planer om å drifte romgjenstand kun gjelder for franske statsborgere og juridiske personer.

9.3.5 **Utvalgets drøftelser**

Norge er folkerettslig forpliktet til å kreve godkjenning og føre tilsyn med romaktivitet på norsk territorium. Ut over eget territorium gjelder forpliktelsen

også for norske faktiske og juridiske personer som ikke er underlagt annen stats jurisdiksjon. Utvalget mener derfor at loven som et minimum må ha et virkeområde som geografisk og med hensyn til hvilke personer som omfattes, tilsvarer dagens romlov.

Utvalget har videre vurdert om loven bør ha et videre geografisk anvendelsesområde enn dagens romlov. Utvalgets drøftelser knytter seg særlig til om loven skal gjelde for norske faktiske og juridiske personer som driver med romaktivitet utenfor norsk territorium, underlagt annen stats jurisdiksjon. Aktivitet i utlandet vil være gjenstand for krav i det landet aktiviteten skjer, og dette landet vil være nærmest til å kunne håndheve slike krav. Utvalget mener derfor at utgangspunktet bør være at norske faktiske og juridiske personers aktiviteter i utlandet kun er gjenstand for det lokale landets lovgivning. Risikoen for unødig overregulering av norske aktører, samt manglende mulighet til å undersøke hvorvidt krav overholdes, er sentrale argumenter for dette utgangspunktet.

Norge har imidlertid et overordnet ansvar for romaktivitet som går utover forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn. Dette ansvaret omfatter klart nok en forpliktelse til å påse at norske statsborgere og juridiske personer overholder reglene i Romtraktaten, også når romaktiviteten skjer i utlandet. Etter utvalgets syn tilsier dette overordnede ansvaret at loven også bør gjelde i utlandet. Det er avgjørende for en bærekraftig bruk av verdensrommet at det føres nøye og effektiv kontroll med hva som sendes ut i verdensrommet. Det folkerettslige ansvaret harmonerer følgelig godt med en regulering som fremmer forsvarlig og bærekraftig romaktivitet. Selv om det gjennomgående vil være landet hvis territorium oppskytningen skjer på som fører tilsyn med oppskytningen, bør norsk lovgivning også ta høyde for at andre land ikke har tilstrekkelig strenge krav eller ikke evner å håndheve sin lovgivning effektivt.

Videre skal loven nå også omfatte drift av romgjenstander i verdensrommet. Norge er folkerettslig forpliktet til å føre tilsyn med drift av romgjenstander fra norsk territorium. Dette innebærer at norske selskaper som får skutt opp romgjenstander i utlandet, er omfattet av loven når de overtar kontrollen av nyttelasten i verdensrommet. Muligheten til å håndheve lovens krav til nyttelasten er imidlertid begrenset hvis loven først gjelder når romgjenstanden er i verdensrommet. Utvalget mener derfor det er nødvendig at aktivitet som senere faller inn under loven, er gjenstand for lovens krav før romgjenstanden skytes ut i verdensrommet. Utvidelsen av det saklige

virkeområdet til også å omfatte drift tilsier derfor et utvidet geografisk virkeområde, slik at forvaltningen kan stille krav til romgjenstanden og drift av romgjenstanden før den er skutt opp i verdensrommet, også når oppskytingen skjer i utlandet.

Endelig viser gjennomgangen av fremmed rett at nasjonale romlover også gjøres gjeldende overfor nasjonale aktørers aktivitet i utlandet. Dette synes å bygge på en forståelse om at stater har ansvar for egne borgere og selskapers handlinger i verdensrommet, hvor hjemstaten også er forpliktet til å godkjenne og føre til syn med aktiviteten. For at statene skal overholde dette ansvaret på en effektiv måte, er det da også nødvendig å la nasjonal lovgivning gjelde for aktivitet som i tid skjer før romgjenstanden er i verdensrommet. Dette leder til at primæransvaret for godkjenning av nyttelast synes å ligge på hjemstaten, ikke oppskytningsstaten.

Virkeområdet til fransk rett er særlig interessant som et uttrykk for en ansvarsfordeling langs de linjer som er skissert over. Den franske loven regulerer anskaffelse av oppskyting av nyttelast, men kun for egne statsborgere og juridiske personer. Juridiske og faktiske personer som ikke er franske, og som anskaffer oppskyting av nyttelast fra fransk territorium, er ikke underlagt krav om tillatelse. Selv om det kan stilles spørsmål ved om dette er i tråd med forpliktelsen til å kreve godkjenning og føre tilsyn i Romtraktaten artikkel VI, viser reguleringen at franske myndigheter ser det slik at ansvaret for nyttelasten ligger på hjemstaten, ikke oppskytningsstaten.

Utvalget mener på dette grunnlag at loven bør gjelde på norsk territorium, Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Utenfor norsk territorium bør loven gjelde for aktivitet på norsk fartøy eller innretning, samt romaktivitet som foretas av norske statsborgere eller juridiske personer.

9.3.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- at loven gjelder romaktivitet på norsk territorium, inkludert Svalbard, Jan Mayen og de norske biland;
- at loven gjelder romaktivitet på norske fartøy og innretninger utenfor norsk territorium;
- at loven også gjelder romaktivitet som foretas av norske statsborgere og juridiske personer i utlandet.

9.4 Unntak fra og utvidelse av lovens virkeområde

9.4.1 Innledning

Utvalget har hittil drøftet lovens alminnelige virkeområde. Spørsmålet har vært hvilke generelle vilkår som bør gjelde for når lovens regler kommer til anvendelse. Det er imidlertid ikke gitt at gode generelle regler gir hensiktsmessige resultat i alle tilfelle. Utvalget har derfor vurdert mulige unntak fra og utvidelser av lovens virkeområde. Spørsmålet er om det i enkelttilfeller enten er uhensiktsmessig å la lovens regler gjelde, eller om aktivitet som bør reguleres, ikke faller inn under loven slik virkeområdet nå er angitt.

Dagens romlov inneholder ingen unntak fra kravet til tillatelse. Kravet er formulert helt generelt. Det gjelder derfor både for offentlige og private aktører som ønsker å skyte gjenstander ut i verdensrommet. Samtidig er romlovens regulering så begrenset både i sitt virkeområde og omfang, at fraværet av unntak neppe gir veiledning av betydning for spørsmålet om enkelte typer av aktivitet bør unntas i en ny, mer omfattende lov.

Utvalget foreslår et omfattende rettslig rammeverk for drift av romaktiviteter. Rammeverket er utformet for å gjøre myndighetene i stand til å styre private romaktiviteter på en fornuftig måte, samtidig som det oppmuntrer til kommersielle romaktiviteter. Denne balansen kan slå annerledes ut overfor aktører som for eksempel ikke driver av hensyn til profitt eller romaktiviteter som styres av det offentlige selv. I tillegg kan Norges lange kystlinje gjøre det nødvendig å gi loven anvendelse på utenlandske fartøy også utenfor norsk territorium.

9.4.2 Forsvaret

Romaktivitet drives både for sivile og militære formål. Det er ingen tvil om at infrastruktur i verdensrommet har økende strategisk betydning, og at Forsvaret har en klar interesse i å ha satellitter og annen infrastruktur i verdensrommet. Forsvarets romaktivitet reiser spørsmål om loven bør gjelde også for forsvarets aktivitet i verdensrommet.

Som gjennomgangen av det folkerettslige rammeverket viste, gjelder kravet om godkjenning og tilsyn i Romtraktatens artikkel VI kun for ikke-statlig aktivitet. Dette innebærer likevel ikke at Forsvaret har frihet til å gjøre hva det vil i verdensrommet. Snarere vil forpliktelsene i de internasjonale konvensjonene binde militær direkte, som en del av staten. Det er

likevel ikke gitt at forpliktene skal overholdes ved at Forsvaret er omfattet av lovens krav.

Den finske lag om rymdverksamhet gjør særskilte tilpasninger for forsvaret. Det følger av § 3 første ledd at lovens krav til tillatelse, forsikring, samtykke ved overføring, rapportering og rett til inspeksjon ikke gjelder for forsvaret. Den danske lov om aktiviteter i det ydre rum har ikke et eksplisitt unntak for forsvaret. Det følger imidlertid av lovens § 18 at departementet kan gjøre unntak fra kravet om tillatelse og tilsyn for «statslige ejere eller operatører», noe som vil omfatte forsvaret. Utvalget er ikke kjent med om denne kompetansen er benyttet til å unnta forsvaret fra loven. Et tredje alternativ finnes i den franske loven om romoperasjoner artikkel 26 hvor forsvarets romaktiviteter som sådan ikke er unntatt, men oppskytning av raketter og missiler som går ut av atmosfæren før de returnerer til jorden, såkalte ballistiske missiler, er unntatt.

Utvalget har drøftet om Forsvarets aktivitet bør omfattes av loven. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å foreslå et generelt unntak for Forsvarets aktiviteter. Utvalget viser her særlig til at mye forsvarsaktivitet også har sivile formål, og at det derfor er hensiktsmessig at aktiviteten som et utgangspunkt faller innenfor lovens virkeområde. Noe annet er at forvaltningen vil ha mulighet til å gjøre unntak fra hele eller deler av lovens krav om tillatelse. Utvalget mener imidlertid konkret vurderte unntak er bedre, enn et alminnelig unntak.

9.4.3 Forskning og utdanning

Enkelte nasjonale romlover har tilpasninger for romaktivitet med forsknings- og utdanningsformål. Begrunnelsen for en slik hjemmel er at dette er særlig ønsket aktivitet. For å fremme forskning og innovasjon, samt bidra til at utdanningsinstitusjoner kan tilby utvikling av reell romaktivitet i utdanningsøyemed, lempes enkelte lover på kravene til denne typen aktivitet.

Utfordringen med å lempe på kravene overfor denne aktiviteten er at det er liten sammenheng mellom størrelse på aktiviteten, og risiko for og potensielt omfang av skade. Det kan heller synes som at aktivitet i mindre skala, er mer risikofyllt. Små satellitter opererer i lav jordbane, hvor risiko for kollisjon er større enn i baner som ligger lengre unna jorda og hvor det er større avstand mellom romgjenstandene. Dette kan tilsi at også romaktivitet med forsknings- og utdanningsformål underlegges samme regime som øvrig romaktivitet.

Utvalget foreslår derfor at også romaktivitet i forsknings- og utdanningsøyemed omfattes av loven. Universiteter og høyskoler omfattes av statens selvassurandørordning. Det medfører at kravet om forsikring – som er en vesentlig forpliktelse som kunne gjort det dyrt for disse institusjonene – faller bort.

9.4.4 Utenlandske fartøy utenfor norske farvann

9.4.4.1 Behov for kontroll

Norge har en lang kystlinje. Langs kysten driver norske og utenlandske aktører med ulike former for kommersiell virksomhet. Fra bunnen av sokkelen pumpes olje opp, i mærer langs kysten drives det med havbruk og tradisjonelt fiske er også en viktig næring. Samtidig består kystlinjen av sårbar natur som lett kan påføres irreversible skader dersom det utsettes for forurensning. Dette er forhold norske myndigheter har interesse av å beskytte. Det er derfor viktig at loven sikrer at det tas hensyn til andre interesser før tillatelse til romaktivitet gis. Innenfor norsk territorium – som i havet ender ved grensen for norsk territorialfarvann – åpner utvalgets forslag for at norske myndigheter kan hensynta annen aktivitet og romaktivitets mulig negative virkninger på natur og miljø. Disse reglene vil videre være bindende for norske statsborgere og selskaper også utenfor 12 milsgrensen. For utenlandske statsborgere og juridiske personer etablert i andre land enn Norge gjelder imidlertid ikke loven utenfor norsk territorialfarvann, med mindre de driver med romaktiviteter fra norsk-registrerte innretninger.

Grensen for norsk territorium går 12 mil utenfor kysten. De mulige negative konsekvenser av romaktiviteten ender imidlertid ikke 12 mil utenfor kysten. Aktivitet selv langt utenfor kysten kan ha store konsekvenser for annen lovlig aktivitet, samt på natur og miljø ved kysten. I tillegg foregår både fiske og petroleumsvirksomhet utenfor 12-milsgrensen. Norske myndigheter kan derfor også ha en interesse i kontroll med hva slags aktivitet som skjer utenfor norsk territorialfarvann.

Det har i lengre tid vært mulig med oppskytninger av mindre satellitter og sonderaketter fra flyttbare installasjoner på havet. Norge har en kystlinje som ligger geografisk godt til for oppskytninger i polar bane og det er store havområder fra kysten til nærmeste fastland. Dette gjør havområdene utenfor norskekysten attraktive for oppskytninger. Utvalget mener det er reell mulighet for at utenlandske aktører kan ønske å skyte opp raketter i havområdet utenfor norsk territorialfarvann. Som følge av at slike oppskytninger

kan påvirke norske interesser foreslår utvalget en forskriftshjemmel. Hjemmelen gir departementet muligheten til å gjøre deler av lovens regler gjeldende for utenlandske aktører utenfor norsk territorium.

Norsk jurisdiksjonsutøvelse uten grunnlag i folkeretten er folkerettsbrudd. Utvalget foreslår derfor at loven kun kan gis anvendelse på utenlandske fartøy utenfor norsk territorium i den grad det er i tråd med folkeretten. For å gjøre en slik hjemmel enklere å anvende for departementet, har utvalget valgt å skisere de nærmere grensene for norsk jurisdiksjonsutøvelse på utenlandske fartøy utenfor norsk territorialfarvann i avsnittet under. Skipssikkerhetsloven har en tilsvarende forskriftshjemmel, jf. skipssikkerhetsloven § 3 tredje ledd.

9.4.4.2 Grenser for norsk jurisdiksjon

Norge har ikke lovgivnings- eller håndhevelsesmyndighet overfor utenlandske fartøy på åpent hav. I norsk økonomisk sone er utgangspunktet fortsatt at Norge ikke har rett til å gi sin lovgivning virkning for utenlandske fartøy, eller håndheve denne lovgivningen overfor dem. Visse unntak fra dette følger imidlertid av Havrettskonvensjonen. Det er i disse tilfellene det vil være mulig å benytte forskriftshjemmelen utvalget foreslår.

Havrettskonvensjonen gir Norge rett til jurisdiksjonsutøvelse i økonomisk sone for å sikre naturressurser som tilhører Norge, og enkelte andre bestemte formål

knyttet til forskning og miljøvern. Jurisdiksjonsutøvelsen må ta tilbørlig hensyn til flaggstaten for å være lovlig. Kyststatens interesser må særlig avveies mot hensynet til fri navigering. Navigeringsfriheten forstås svært vidt, og dekker etter omstendighetene også forhold som ikke har direkte med navigasjon å gjøre.

En eventuell forskrift må foreta en forholdsmessig avveining mellom hensynet til flaggstaten og hensynet til kyststaten. Kravene overfor flaggstaten kan ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å sikre kyststatens interesser.

Havrettens begrensninger på Norges jurisdiksjonsutøvelse gjelder ikke hvis Norge innhenter samtykke fra kyststaten. Hvor praktisk det vil være å få et slikt samtykke vil kunne variere. Det er imidlertid verdt å nevne som et alternativt folkerettslig grunnlag for jurisdiksjonsutøvelse. Et annet forhold er at slikt samtykke kun gjelder i forholdet til flaggstaten. Det vil derfor fortsatt være nødvendig med en gyldig vedtatt forskrift for å tilfredsstille lovkravet i GrL § 113.

9.4.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at:

- Forsvarets aktiviteter eller aktiviteter i forsknings- og utdanningsøyemed ikke skal være unntatt fra loven.
- Loven kan gis anvendelse på utenlandske fartøy utenfor norsk territorium i den grad det er i tråd med folkeretten.

10 Tillatelse til å drive med romaktivitet

10.1 Innledning

Ifølge Romtraktaten har Norge som traktatpart plikt til å kreve tillatelse for aktivitet i verdensrommet, men verken Romtraktaten eller de øvrige konvensjonene Norge er part til stiller spesifikke krav til tillatelsen. Det er derfor opp til nasjonal lovgivning å bestemme hva som skal være vilkårene for å få slik tillatelse, hvordan reglene skal organiseres gjennom lov og forskrift og i hvilken utstrekning tillatelsen kan overdras. Disse spørsmålene omtales i dette kapitlet.

Innledningsvis behandles kravet om tillatelse og hvilke vilkår som skal til for å få tillatelse. Deretter drøfter utvalget hvordan loven kan gi myndighetene tilstrekkelig fleksibilitet, særlig gjennom bruk av tyngende vilkår for tillatelser og hjemmel til å gi ytterligere regler i forskrift. Utvalget drøfter så regler om søknad og saksbehandling, før det drøfter om tillatelser gitt i medhold av loven bør kunne overdras. Avslutningsvis vurderer utvalget om det er nødvendig med særskilte unntak fra det tillatelsessystemet utvalget foreslår.

10.2 Krav om tillatelse og vilkår for å få tillatelse

10.2.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter utvalget hvordan kravet til tillatelse bør utformes og hva som skal være vilkårene for å få tillatelse.

Utvalget gjennomgår først folkerettslige forpliktelser av betydning for utformingen av vilkårene. Deretter ser utvalget på løsningen etter gjeldende norsk rett og reglene i en del andre land før utvalget redegjør nærmere for forslaget til vilkår for tillatelse.

10.2.2 Folkerett

10.2.2.1 Innledning

Romtraktaten artikkel VI gir uttrykk for den grunnleggende forpliktelsen til å kreve tillatelse for romaktivitet, og lyder slik:

«The activities of **non-governmental** entities in outer space, including the moon and other celestial bodies, shall require **authorization**

and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty.(...)» (utvalgets utheving)

Forpliktelsen er begrenset til ikke-statlige aktører, og sier heller ikke noe om hvordan søknadsprosessen skal skje, hvilke krav som skal gjelde for å få tillatelse og hvem som kan få tillatelse. Disse spørsmålene er derfor overlatt til den enkelte traktatpart.

Folkeretten legger dermed få føringer for hva loven må inneholde. Innføringen av et krav om tillatelse for å drive med romaktivitet utløser imidlertid enkelte regler om hva loven ikke kan inneholde. Disse kravene følger særlig av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Utover dette har også Norge inngått avtaler om bruken av Svalbard og norsk territorium i Antarktis som har betydning for tillatelsessystemet.

10.2.2.2 Svalbardtraktaten

Svalbard er underlagt norsk suverenitet og jurisdiksjon, og er en del av norsk territorium, men norsk jurisdiksjonsutøvelse er ikke ubegrenset på samme måte som på Fastlands-Norge. Begrensningene i norsk jurisdiksjonsutøvelse følger av Svalbardtraktaten, som ble inngått i 1920. Formålet med traktaten er å sikre utnyttelsen og fredelig bruk av Svalbard, jf. fortalen avsnitt to. For å oppnå dette formålet begrenser Svalbardtraktaten norsk jurisdiksjonsutøvelse i to sammenhenger av betydning for tillatelsesordningen her.

For det første oppstiller traktatens artikkel 3 et generelt krav til likebehandling av avtalepartenes statsborgere og juridiske personer. Kravet til likebehandling innebærer at lovens krav til tillatelse – for Svalbards del – ikke kan ha vilkår som forskjellsbehandler søkere som er hjemmehørende i land som er part til Svalbardtraktaten, for eksempel ved å kreve at søkere må være etablert i et bestemt land.

For det andre nedlegger traktatens artikkel 9 forbud mot aktivitet på Svalbard som har «warlike purposes», eller «but de guerre» i den franske versjonen. Bestemmelsen innebærer klart et forbud mot utplassering og oppskyting av våpen og andre former for krigføring. Grensen mellom slik aktivitet og annen form for militær aktivitet er imidlertid ikke klar. Med

henvisning til ordlydens krav har enkelte tatt til orde for at bestemmelsen kun gjelder krigshandlinger, og at bestemmelsen derfor ikke skal forstås slik at Svalbard kun kan benyttes til rent fredelige formål.⁷² Dette har også vært norske myndigheters oppfatning. Utvalget legger denne oppfatningen til grunn.

Tillatelser til romaktivitet på Svalbard kan altså ikke åpne for aktivitet med krigslignende formål, og tildelingen av tillatelser kan ikke diskriminere mellom statsborgere eller juridiske personer fra land som er part til Svalbardtraktaten.

10.2.2.3 Antarktistraktaten

Peter I's øy og Dronning Maud Land er underlagt norsk stats høyhetsrett som biland, jf. bilandsloven § 1, og områdene er foreslått omfattet av utkastet til lov, se kapittel 9.3.6. Disse områdene ligger innenfor Antarktistraktatens geografiske virkeområde, jf. traktatens artikkel VI, og lovens anvendelse på disse områdene må derfor følge traktaten.

Antarktistraktaten ble signert i 1959 og trådte i kraft i 1961. Traktaten ble inngått mellom alle de store antarktiske landene, inkludert Norge. Traktatens formål er at Antarktis kun skal brukes til fredelige formål og være åpen for vitenskapelig forskning, jf. fortalens avsnitt to og tre.

Traktatens artikkel I bestemmer i samsvar med formålet at Antarktis skal brukes til «peaceful purposes only». Forpliktelsen er absolutt, og er etter ordlyden til hinder for enhver militær aktivitet. I bestemmelsens annet punktum presiseres at forbudet gjelder etablering av militærbaser, gjennomføring av militærøvelser og testing av våpen. Ut over dette kan forbudet også være til hinder for at sivil infrastruktur brukes til støtte for militære formål, eller annen aktivitet med tilstrekkelig tilknytning til militæret. Det er således ikke tvilsomt at bestemmelsen begrenser utnyttelsen av bilandene i Antarktis ut over de begrensningene som følger av Svalbardtraktaten og som er behandlet over.

Tillatelser til romaktivitet på Peter I's øy og Dronning Maud Land kan ikke medføre tillatelse til aktivitet som er i strid med Antarktistraktatens artikkel I.

10.2.2.4 EØS-avtalen

Utvalget foreslår krav om tillatelse som gjelder for en rekke ganske ulike type aktiviteter, fra ytelsen av oppskytnings tjenester til styring av satellitter fra

⁷² Geir Ulfstein, *The Svalbard Treaty: From Terra Nullis to Norwegian Sovereignty*, Oslo 1995 s. 378.

bakkeanlegg. Dette er økonomisk aktivitet som etter omstendighetene kan gi opphav til rettigheter etter EØS-avtalen som er gjort til norsk rett med forrang for annen lovgivning, jf. EØS-loven § 2. Det er særlig friheten til å yte tjenester og å etablere seg i en annen EØS-stat som legger føringer på utformingen av tillatelsesordningen.

Retten til etablerings- og tjenestefrihet følger av EØS-avtalens artikkel 31 og 36. Bestemmelsene forbyr «restriksjoner» på henholdsvis etableringsadgangen, og adgangen til å yte tjenester på tvers av landegrensene. Tjenestebegrepet omfatter enhver økonomisk aktivitet som normalt ytes mot betaling av foretak eller selvstendig næringsdrivende.⁷³ Etablering foreligger når tjenesteytelsen skjer for et ubestemt tidsrom, med bruk av en form for fast infrastruktur.⁷⁴ Det er liten tvil om at aktører som driver med romaktivitet kan falle inn under én av disse to kategoriene. I så fall må et krav om tillatelse for å drive den økonomiske aktiviteten være i tråd med EØS-retten, jf. forrangsbestemmelsen i EØS-loven § 2.

Både EU- og EFTA-domstolen har lagt til grunn at en forutsetning om samtykke for å drive økonomisk aktivitet er en restriksjon,⁷⁵ men at en slik restriksjon kan opprettholdes på visse vilkår.⁷⁶

For det første er det et helt grunnleggende krav at tillatelsesordningen ikke er direkte eller indirekte diskriminerende, jf. også det generelle forbudet mot forskjellsbehandling i EØS-avtalen artikkel 4. Forbudet innebærer at loven ikke kan knytte virkninger til hvilket statsborgerskap en søker har, eller hvor et selskap har sitt hjemsted, såfremt søkeren kommer fra et EØS-land.

For det andre må kravet til tillatelse være nødvendig for å ivareta et eller flere EØS-rettslig relevante hensyn. Dersom tillatelsesordningen ikke er direkte diskriminerende, kan ordningen begrunnes med læren om tvingende allmenne hensyn, i tillegg til de traktatfestede hensynene.⁷⁷ Dette betyr i praksis at alle hensyn med unntak av økonomiske og administrative hensyn kan begrunne innføringen av et krav om tillatelse. Spørsmålet om når tiltaket er nødvendig for

⁷³ Sørebø, Ida og Sunde, Torje, *Tjenesteloven: Tjenestedirektivet i norsk rett*, Oslo 2017 s. 76 flg.

⁷⁴ Ibid. s. 97 flg.

⁷⁵ Sak C-302/97 *Konle og C-483/99 Kommisjonen mot Frankrike*.

⁷⁶ Se nærmere om dette i Finn Arnesen, *Konsekvenser og tillatelser – EØS-rett og konsekvenser*, Marius nr. 427, Oslo 2014.

⁷⁷ Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathiesen, *EØS-rett*, 3. utg., Bergen 2018 s. 115.

å nå et slikt relevant formål er dels et spørsmål om kravet til tillatelse er egnet til å nå det ønskede målet, dels et spørsmål om dette målet kan nås med mindre inngripende virkemidler.

Det er etter utvalgets syn ikke tvilsomt at kravet om tillatelse for å drive med romaktivitet kan begrunnes. Hvilke hensyn restriksjonen kan begrunnes i beror på om den utgjør forskjellsbehandling basert på nasjonalitet eller ikke. Kravet om tillatelse gjelder generelt uten hensyn til hvor søkeren kommer fra. Tillatelseskravet kan derfor begrunnes etter læren om tvingende allmenne hensyn. Etter denne læren kan svært mange hensyn begrunne en restriksjon på de fire friheter, med unntak for økonomiske og administrative hensyn. Utvalget viser til at EU-domstolen har akseptert blant annet miljøvern, offentlig sikkerhet og forebygging av skade som relevante hensyn for å begrunne restriksjoner på de fire friheter.⁷⁸ Videre mener utvalget at et krav om tillatelse er det eneste egnede tiltaket for å sikre tilstrekkelig kontroll med de som driver med romaktivitet. Alternativet ville vært et system med etterfølgende kontroll, eventuelt kombinert med kontinuerlig tilsyn. Dette er etter utvalgets syn ikke tilstrekkelig for å nå målet om å sikre kontroll med denne type risikofylt aktivitet. Kravet om tillatelse er derfor nødvendig.

Endelig stiller EØS-retten visse krav til kriteriene for å søke om tillatelse. Kriteriene må være kjent på forhånd, og både kriteriene og anvendelsen av dem må være gjenstand for domstolskontroll. I dette ligger også et visst krav til objektivitet; kriteriene for å tildele tillatelse kan ikke være helt overlatt til forvaltningens skjønn. For å tilfredsstille EØS-rettens krav må vilkårene for å få tillatelse være klart, presist og forutberegnelig formulert dersom kravet om tillatelse skal kunne rettfærdiggjøres som en restriksjon.⁷⁹

10.2.3 Gjeldende rett

Ifølge romloven § 1 første ledd har departementet kompetanse til å gi tillatelse for den aktivitet som faller inn under lovens virkeområde. Loven angir ingen nærmere krav eller vilkår for å få tillatelse. Etter ordlyden synes tildeling av tillatelse til oppskytning derfor å være overlatt forvaltningens frie skjønn. Dette inntrykket forsterkes av annet ledd, som bestemmer at departementet kan knytte vilkår til tillatelsen. Hjemmel til å fastsette tyngende vilkår er en

kompetanse som normalt følger med dersom valget om å gi tillatelse er overlatt forvaltningens skjønn.

Romloven ble vedtatt som en direkte konsekvens av at Norge undertegnet, og senere ratifiserte, Romtraktaten. I forarbeidene går departementet nærmere inn på hvilke forpliktelser Norge har påtatt seg. Departementet har følgende uttalelser om hvilke andre folkerettslige forpliktelser traktaten pålegger Norge:

«Industridepartementet er kommet til at det ikke behøves noen omfattende lov for å dekke de hensyn som ifølge traktaten må tas ved oppskytning av gjenstander ut i det ytre verdensrom. Det bør være tilstrekkelig med en lov, som fastsetter at det må foreligge en tillatelse fra vedkommende myndighet før oppskytninger får finne sted, og at det kan stilles betingelser for en slik tillatelse.»⁸⁰

Departementets konklusjon har sammenheng med at departementet gis vid adgang til å stille betingelser for en evt. tillatelse. I merknadene til § 1 uttaler departementet at det kan stille de betingelser som «anses påkrevet i hvert enkelt tilfelle».⁸¹ Krav som er nødvendig for å overholde Norges folkerettslige forpliktelser nevnes eksplisitt.⁸² Loven gir altså få føringer for forvaltningens vurderinger av søknader om tillatelse, og legger til grunn at utformingen av vilkårene for tillatelse skjer gjennom vilkår knyttet til den enkelte tillatelse.

Selv om loven ikke gir noen krav på tillatelse og vilkårsadgangen etter loven er svært vid, har ikke forvaltningen en ubegrenset skjønnsfrihet ved avgjørelsen av en søknad om tillatelse eller fastsettelse av vilkår for å få tillatelse. Forvaltningens vurdering av konkrete søknader og fastsettelse av vilkår begrenses av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

For det første begrenses utøvelsen av forvaltningens skjønn av myndighetsmisbrukslæren. Læren består av et sett med ulovfestede grenser for forvaltningens skjønnsutøvelse. Den innebærer at forvaltningen er avskåret fra å legge vekt på utenforliggende hensyn, og å treffe avgjørelser som er vilkårlige, grovt urimelig eller som innebærer usaklig forskjellsbehandling.⁸³

⁷⁸ Se en ytterligere opplisting i fortalen til Direktiv 2006/123/EF punkt 40.

⁷⁹ Se her EU-domstolens dom i C-318/10 *SIAT* avsnitt 54 – 60 og EFTA-domstolens dom i E-9/11 *ESA mot Norge* avsnitt 99 – 101.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 2.

⁸¹ *Ibid* s. 3.

⁸² *Ibid*.

⁸³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018 s. 388 – 410, Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. Utg., Oslo 2015 s. 112-145.

For det andre er adgangen til å stille vilkår for å gi tillatelse begrenset av den ulovfestede vilkårs læren. Vilklårene departementet stiller må ha en saklig sammenheng med tillatelsen og kan ikke være uforholdsmessig tyngende.⁸⁴ I kravet til saklig sammenheng ligger at vilklårene må ha en klar forbindelse til den avgjørelsen som vilkåret knytter seg til. Dette vil typisk være tilfelle hvis vilkåret reduserer mulige skadevirkninger av tildelingen. At vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende betyr at det må foretas en avveining mellom fordelene som oppnås ved å stille vilkåret på den ene side, og ulempene det innebærer for søker på den annen.

Frem til i dag er det kun Andøya Space Center (ASC) som etter gjeldende romlov har søkt og fått tillatelser til oppskytning ut i verdensrommet. Disse tillatelsene er gitt for oppskytningen av sonderaketter fra Andøya og Ny-Ålesund. Det er gitt en rekke tidsbegrensede tillatelser som er fornyet og endret ved behov. De någjeldende tillatelsene gjelder for om lag to år. Tillatelsene gir ASC rett til oppskytning av forskningsraketter på en rekke nærmere bestemte vilkår. Vilklårene inkluderer krav om forsvarlig drift, krav til sikkerhetsvurderinger og prosedyrer for godkjenning av disse, krav til varsling av myndigheter og andre som berøres av oppskytningene, krav om overtakelse av Statens erstatningsansvar og hvordan dette skal reguleres i kontraktsforholdet mellom ASC og raketteier, i tillegg til overholdelse av Norges folkerettslige forpliktelser og eksportkontrollregelverket. For oppskytninger fra Ny-Ålesund inkluderer tillatelsen også et vilkår om at oppskytningene er sivile.

10.2.4 Fremmed rett

10.2.4.1 Finsk rett

Den finske lag om rymdverksamhet § 5 sier at romaktivitet krever tillatelse fra departementet, og angir de nærmere vilklårene for en slik tillatelse. Etter første ledd kan tillatelsen være tidsbestemt eller tidsubestemt, og tillatelsen kan gis på de vilkår som er nødvendig for «sikkert bedrivande och övervakning av rymdverksamheten». Det synes etter første ledd klart at ingen søker har rettskrav på tillatelse. Både bruken av «kan» og adgangen til å stille vilkår taler klart for at beslutningen om å gi tillatelse er overlatt forvaltningen. Dette bekreftes av bestemmelsens annet ledd, hvor vilklårene for å få tillatelse angis som betingelser for forvaltningens kompetanse, og ikke som vilkår for at søkeren får tillatelse.

⁸⁴ Se for eksempel Rt. 1961 s. 297 (glacier blue), Rt. 1979 s. 994 (drosjesentral) og Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22.

For at forvaltningen skal ha kompetanse til å gi tillatelse, må en rekke vilkår være oppfylt. Vilklårene fremgår av § 5 annet ledd:

«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 i enlighet med 10 § 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 i 8 §,
- 7) verksamhetsutövaren iakttar Internationella teleunionens gällande regler,
- 8) verksamhetsutövaren visar att de gällande bestämmelserna om exportkontroll iakttas.»

Det følger videre av tredje ledd at søkeren i søknaden må gi en «nödvändig och tillförlitlig utredning» som viser at vilklårene i annet ledd er oppfylt. En slik utredning skal også dokumentere hvem som eier romgjenstanden.

Vilkårene for å drive med romaktivitet kan deles i fem kategorier. For det første angir loven krav til den som skal drive med romaktiviteten, jf. punkt 1. For det annet er det krav til gjennomføring av romaktiviteten, og dokumentasjon av dette, jf. punkt 2, 3, 4 og 6. For det tredje krever loven at noen bestemte regler overholdes, jf. punkt 7 og 8. For det fjerde skal ikke romaktiviteten være i strid med finiske sikkerhets- eller utenrikspolitiske interesser, jf. punkt 5. Endelig skal søknaden dokumentere hvem som eier romgjenstanden.

10.2.4.2 Dansk rett

Den danske lov om aktiviteter i det ydre rum § 5 sier at romaktivitet krever tillatelse fra departementet. Vilklårene for tillatelse fremgår av § 6. Det er ikke like klart fra ordlyden i den danske loven om forvaltningen

kan nekte tillatelse hvis alle vilkår er oppfylt, eller om tillatelse beror på forvaltningens skjønn. At kravene til søkeren angis i form av dokumentasjonskrav, og ikke vilkår rettet mot søkeren, taler imidlertid for at forvaltningen har valgfrihet med hensyn til om tillatelse gis eller ikke. Dertil kommer at flere av vilkårene er så skjønnsmessige at det vil være vanskelig å hevde utvetydig at vilkårene er oppfylt. Spørsmålet om skjønn eller ikke blir da mindre viktig.

Kravene til hva søknaden om tillatelse inneholder følger av § 6 første ledd. Den lyder som følger:

«Godkendelse efter § 5 sker på baggrund af ansøgning fra operatøren og forudsætter dokumentation for følgende:

- 1) Ejerforholdene for rumgenstanden.
- 2) At operatøren har de nødvendige kvalifikationer, herunder teknisk viden og finansiell formåen til at udføre den rumaktivitet, ansøgningen vedrører.
- 3) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, udføres sikkerhedsmæssigt betryggende og lever op til relevante standarder og retningslinjer.
- 4) At operatøren har truffet passende foranstaltninger i forhold til håndtering af rumaffald.
- 5) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, udføres miljømæssigt betryggende.
- 6) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, ikke strider mod nationale sikkerhedsinteresser, Danmarks internationale forpligtelser eller udenrigspolitiske interesser.
- 7) At operatøren overholder krav om forsikring eller anden sikkerhed fastsat i medfør af § 13, stk. 1, 1. pkt.
- 8) At operatøren overholder gældende regler under Den Internationale Telekommunikationsunion med hensyn til frekvensallokeringer og banepositioner.»

Det følger videre av annet ledd søkeren må erklære at regler om eksportkontroll er overholdt.

Den danske lovens krav til søknaden om tillatelse kan deles i de samme fem kategorier som den finske loven. For det første angir loven krav til søkeren, jf. punkt 2. For det andre krav til hvordan romaktiviteten gjennomføres, jf. punkt 3 – 6. For det tredje krever loven at operatøren overholder regler om frekvenstildeling og eksportkontroll. For det fjerde må romaktiviteten være i tråd med danske sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser. Og endelig må søknaden dokumentere hvem som eier romgjenstanden.

10.2.5 Utvalgets drøftelser

10.2.5.1 Overordnet om kravet til tillatelse

Utvalget legger til grunn at Norge er folkerettslig forpliktet til å videreføre og utvide kravet om tillatelse for å drive med romaktivitet, se kapittel 9.2.2. Det har derfor ikke vært aktuelt å vurdere alternativer til å bruke krav om tillatelse som virkemiddel for å nå lovens mål. Uavhengig av folkerettens krav, vil imidlertid krav om forhåndssamtykke være tilstrekkelig begrunnet med skaderisikoen knyttet til romaktivitet og problemene med å håndheve krav til romgjenstander når de allerede er i verdensrommet.

Folkeretten stiller ikke detaljerte krav til utformingen av lovens regler om tillatelse. Utvalget legger til grunn at både Svalbardtraktaten og EØS-avtalen er til hinder for innføring av vilkår som diskriminerer på grunnlag av nasjonalitet. EØS-retten pålegger også lovgiver en forpliktelse til å trekke frem de kriterier som er avgjørende for å få tillatelse. Utvalget har lagt disse overordnede føringene til grunn for utformingen av reglene om tillatelse.

Ut over dette står lovgiver fritt i utformingen av lovens tillatelsessystem. Utvalget er i mandatet bedt om å foreslå en moderne, fremtidsrettet lov. Loven skal kunne fungere som en overordnet rettslig ramme for romaktiviteter i mange år fremover. Samtidig skal loven fremme utviklingen av en norsk romindustri. Hensynet til en fleksibel lov som er åpen for ulike typer av aktiviteter og en industri i rask utvikling kan tilsi åpne, skjønnsmessige bestemmelser som overlater mye av styringen av lovens krav til myndighetene. Dette støter til en viss grad mot hensynet til å fremme utviklingen av næringsvirksomhet. For næringen vil forutsigbarhet og klare rammevilkår være avgjørende. Utvalget mener imidlertid at hensynet til forutberegnelighet veier betydelig tyngre etter at tillatelsen er gitt og investeringer gjort enn på søknadstidspunktet. Hvis tillatelsen først er gitt, vil endringer i rammevilkårene kunne medføre store økonomiske tap. Dette vil normalt ikke være tilfelle før tillatelse er gitt. For at Norge skal være et attraktivt land for romaktivitet, er det likevel et hensyn at loven klart gir uttrykk for hvilke vurderingstemaer myndighetene tar i betraktning ved vurdering av søknader om tillatelse for å drive med romaktivitet.

Utvalget har derfor forsøkt å balansere disse hensynene i utformingen av lovens tillatelsessystem. På den ene siden skal loven være fleksibel nok til å kunne regulere dagens og fremtidens aktiviteter. På den annen side skal loven gi tilstrekkelig

forutberegnelighet til at næringslivet ønsker å sette i gang en søknadsprosess.

Et grunnleggende spørsmål ved utformingen av loven er hvor mye skjønnsfrihet forvaltningen skal ha når den avgjør søknader om tillatelse. Sentralt i denne sammenheng er om søker skal ha krav på tillatelse dersom vilkårene for tillatelse er oppfylt, eller om forvaltningen kan avslå søknader om tillatelse også når lovens vilkår er oppfylt.

Etter dagens lov er det klart at en søker ikke har krav på tillatelse. Dette synes også å være løsningen i Danmark og Finland, på tross av at lovene er nye og angir en rekke vilkår for å kunne få tillatelse. Hensynet til forutberegnelighet for søkeren om tillatelse taler for at forvaltningen ikke bør kunne avslå søknader når vilkårene er oppfylt. Selv om myndighetsmisbrukslæren setter visse grenser for hva forvaltningen kan legge vekt på, gir denne stort rom for forvaltningen til å avslå søknader, og tilsvarende lite forutberegnelighet for den som søker. På den andre siden gir skjønnsfrihet mulighet til å ivareta særegenhetene ved den enkelte sak, det gir mulighet for politiske valg med hensyn til om romaktivitet skal foregå i Norge, og det fører til mindre press på lovgiver ved angivelsen av vilkårene for å drive med romaktivitet fordi lovgiver uten avslagshjemmel måtte vurdere ethvert krav det er aktuelt å stille for å drive med romaktivitet i fremtiden.

Utvalget mener en slik uttømmende regulering av vilkårene for å drive med romaktivitet vil være svært krevende, særlig fordi loven regulerer en industri og type aktivitet i stor utvikling, både i Norge og internasjonalt. Dersom loven skal fungere også for romaktivitet i fremtiden, er det nødvendig at loven gir myndighetene tilstrekkelig fleksibilitet til å stille de krav til aktiviteten som til enhver tid er hensiktsmessig og nødvendig. Utvalget mener videre at hensynet til forutberegnelighet for søkeren på søknadstidspunktet bør tillegges begrenset vekt. Søknaden om tillatelse kan fremmes før det er nødvendig med betydelige investeringer, og tapet som følge av et avslag kan derfor begrenses.

Utvalget foreslår derfor at en søker ikke bør ha krav på tillatelse, og at forvaltningen også kan avslå søknader når lovens vilkår er oppfylt.

10.2.5.2 En eller flere typer tillatelser?

Drøftelsen av lovens virkeområde viste at utvalget foreslår at loven skal gjelde for ulike typer aktiviteter, fra oppskytning av raketter fra norsk territorium, via

drift av satellitter i verdensrommet til retur av romgjenstander fra verdensrommet til jorden. Disse aktivitetene medfører ulike behov for styring og kontroll. Dette kan tilsa at aktiviteten burde være gjenstand for ulike regler, f.eks. gjennom flere typer tillatelser. Utvalget har derfor vurdert om loven bør ha ulike typer tillatelser, eller om loven skal ha én type tillatelse som dekker alt som faller inn under loven.

Danmark og Finland har kun én type tillatelse. Andre land har innført flere typer tillatelser som skiller mellom ulike typer aktiviteter. Det skiller da vanligvis mellom tillatelse til oppskytningsanlegg, tillatelse til oppskytning av raketter og tillatelse til kjøp av oppskytning av nyttelast. New Zealand, som er et eksempel på et land som har disse kategoriene med tillatelser, skiller også mellom tillatelse til aktivitet på New Zealand og i utlandet.

Ulike typer tillatelser vil være hensiktsmessig dersom kravene loven skal stille til aktivitet som faller inn under loven varierer betydelig, og det er mulig å definere forholdet mellom ulike typer aktiviteter og krav. Som utvalget var inne på tidligere, er romindustrien en industri i utvikling både i Norge og internasjonalt. Det er derfor grunn til å forvente en betydelig utvikling i hvordan aktiviteten foregår, og dermed endringer i hvilke behov for kontroll og styring aktiviteten medfører. Dette er forhold som taler mot å innføre en rekke ulike tillatelser. Utvalget mener derfor at loven bør operere med én type tillatelse. Etter hvert som vilkårene for ulike tillatelser er moden for standardisering, kan myndighetene utvikle et mer finmasket system i forskrift. En slik fremgangsmåte vil sikre fleksibilitet. Dette har vært en svært vanlig fremgangsmåte ved regulering av næringer i endring. Utvalget viser her til havbruksnæringen som eksempel, hvor akvakulturloven i lengre tid har ligget fast som en overordnet ramme, mens utviklingen av ulike typer tillatelser har skjedd på forskriftsnivå.

Utvalget foreslår derfor kun én type tillatelse.

10.2.5.3 Hvilke krav skal gjelde for å få tillatelse?

Utvalget har vurdert hvilke krav som skal gjelde for å kunne få tillatelse til å drive med romaktivitet. Med utvalgets forutsetning om at søker ikke har krav på tillatelse blir vilkårenes viktigste funksjon å angi forutsetninger for forvaltningens kompetanse til å kunne velge mellom å gi eller ikke gi tillatelse. Spørsmålet i det følgende er dermed hvilke minimumskrav lovgiver bør stille overfor en som søker om tillatelse for å drive med romaktivitet.

Selv om forvaltningen kan avslå en søknad om tillatelse, har det stor faktisk betydning for søkeren om loven angir en rekke vilkår eller ikke. Dette er særlig tilfelle dersom loven angir de vurderingstemaene forvaltningen tar stilling til på en presis måte slik at søkeren gjennom å lese loven får en forståelse av hva som kreves for å få tillatelse og hva det er nødvendig å dokumentere i søknaden. Utvalget mener derfor det bør være et mål å formulere presise vilkår som på en hensiktsmessig måte trekker frem de sentrale vurderingene forvaltningen må gjøre for å avgjøre om en søknad om tillatelse skal innvilges eller ikke.

Utvalget mener den overordnede strukturen i vilkårene for tillatelse i finsk og dansk rett er et hensiktsmessig utgangspunkt for krav til romaktivitet også i norsk sammenheng. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i samme typer krav som følger av disse lovene. Utvalget peker på at dette også er en struktur som er valgt i den internasjonale Sofia-modellen, se nærmere om denne i kapittel 5.2.3.5.

Finsk og dansk retts krav til tillatelsene kan som nevnt deles opp i fem kategorier. Disse kategoriene danner strukturen for den videre drøftelsen. Utvalget vil derfor først drøfte hvilke krav loven bør stille til den som skal drive med romaktiviteten (operatøren). Deretter går utvalget inn på lovens krav til gjennomføringen av aktiviteten, overholdelse av annet regelverk og hensynet til utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Avslutningsvis vurderer utvalget om dokumentasjon av eierforhold bør tas inn som et eget krav

(i) Krav til operatøren

Romaktivitet bør ikke være tillatt for alle. Operatøren – den som driver med romaktiviteten – må ha tilstrekkelig kunnskap og ressurser for å drive aktiviteten på en forsvarlig måte, i tråd med lovens krav. Finsk og dansk rett trekker særlig frem operatørens tekniske kompetanse og økonomiske ressurser.

Etter utvalgets syn er det avgjørende at operatøren har den nødvendige fagkompetansen aktiviteten krever. Hva slags kompetanse dette er vil variere med aktiviteten, og avhenge av en konkret vurdering i lys av den aktiviteten søkeren ønsker å gjennomføre. Vilåret vil derfor innebære ulike krav for ulike søkere. Det avgjørende er at operatøren har den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre aktiviteten i tråd med søknaden og i henhold til lovens krav. For å oppnå dette er kravet til kompetanse koblet sammen med evnen til å drive romaktiviteten på en forsvarlig måte.

Det er videre av stor betydning at operatøren har økonomiske ressurser som er tilstrekkelige for å gjennomføre romaktiviteten. Dette har særlig betydning i tre relasjoner. For det første må operatøren ha tilstrekkelige ressurser til å drive romaktivitet på en sikker måte. Sikkerhetstiltak kan være kostnadskreven, og det kan derfor være fristende å unnlate slike investeringer særlig dersom økonomien er dårlig. Et godt økonomisk grunnlag for driften begrenser en slik risiko. For det andre innebærer romaktivitet betydelig risiko for store erstatningskrav. Kravet til tilstrekkelige økonomiske ressurser henger således nært sammen med kravet til forsikring. Strengt regler om ansvar har liten betydning dersom ansvarssubjekt ikke kan dekke eventuelle erstatningskrav. Det er derfor viktig å sikre at operatøren har tilstrekkelige ressurser – enten gjennom betaling av forsikring eller annen sikkerhet – til å dekke eventuelt krav som følge av skade forårsaket av romaktiviteten. For det tredje er tilstrekkelig økonomiske ressurser viktig for å unngå unødvendig forsøpling av verdensrommet. Dersom operatøren går konkurs eller mangler ressurser til å avslutte aktiviteten på en forsvarlig måte, kan dette lede til unødvendig romsøppel fordi operatøren lar gjenstander bli værende i bane rundt jorda når de ikke lenger er produktive.

(ii) Krav til aktiviteten

Utvalget har tidligere redegjort for at romaktivitet utløser en rekke ulike typer risikoer for skade og andre negative konsekvenser. Et av de primære formålene med en lov om aktivitet i verdensrommet er å styre og kontrollere risiko på en hensiktsmessig måte. I utvalgets utkast til lov er det i kapittel 4 tatt inn en rekke spesifikke forpliktelser knyttet til gjennomføringen av romaktivitet. Utvalget gir en nærmere begrunnelse og forklaring for disse pliktene i kapittel 12. Ved vurderingen av søknaden om tillatelse vil et sentralt tema være i hvilken grad søkeren kan gjennomføre den planlagte aktiviteten i tråd med lovens regler. Utvalget mener derfor at det bør være et eksplisitt vilkår for tillatelse at romaktiviteten kan gjennomføres i tråd med lovens regler.

Et slikt krav kan formuleres på ulike måter. En mulighet er å kreve nettopp det at lovens regler overholdes. Alternativt kan lovgiver formulere et kriterium som er en syntese av lovens krav; en oppsummering av hvordan aktiviteten skal gjennomføres. Utvalget mener sistnevnte er best fordi lovgiver dermed tydeliggjør vurderingstemaene som ligger til grunn for avgjørelsen av om tillatelse gis eller ikke. Forutsetningen for denne fremgangsmåten er at lovens krav kan sammenfattes på en slik måte at vurderingstemaet

fremgår rimelig klart, noe utvalget mener er mulig i dette tilfelle. Utvalget foreslår derfor at kravet til romaktiviteten angis i form av en sammenfatning av hvilke krav lovens kapittel 4 stiller til gjennomføringen av aktiviteten.

Det er avgjørende for en grundig behandling av søknaden at forvaltningen har tilstrekkelig faktisk grunnlag for å vurdere om planen for gjennomføring tilfredsstillende lovens krav. For å sikre det faktiske grunnlaget for forvaltningens vurdering, foreslår utvalget å innføre fire spesifikke dokumentasjonskrav. Disse knytter seg alle til ulike sider ved kravene til gjennomføring av romaktivitet: vurdering av risiko, styring av risikoen, utredning av miljøkonsekvenser og plan for hvordan romaktiviteten skal avsluttes. Utvalget legger til grunn at det utvikles nærmere regler om dokumentasjonen i forskrift.

(iii) Overholdelse av annet regelverk

Utgangspunktet er at enhver som driver en bestemt aktivitet er forpliktet til å følge de regler som til enhver tid gjelder for denne aktiviteten. Dette gjelder også for romaktivitet. Likevel henviser både dansk og finsk rett til reglene om eksportkontroll og telekommunikasjon som vilkår for å få tillatelse. Utvalget har derfor vurdert om loven bør vise til disse eller annet regelverk som vilkår for tillatelse.

Det sentrale ved å gjøre overholdelse av annet regelverk til vilkår for en tillatelse er at brudd på dette andre regelverket kan få konsekvenser for tillatelsen til å drive romaktivitet. Utvalget har derfor vurdert om det er behov for å la brudd på annet regelverk ha virkning for tillatelsen til å drive med romaktivitet.

Utvalgets forslag til lov regulerer fysiske gjenstander i verdensrommet. For å kunne kommunisere med romgjenstander, er operatøren avhengig av å bruke deler av det elektromagnetiske frekvensspekteret. Frekvensspekteret forvaltes i Norge av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), som melder inn satellittnettverk på grunnlag av prosedyrer som følger av Den internasjonale telekommunikasjonsunionens (ITU) sitt Radioreglement. Det er viktig at enhver operatør forholder seg til Radioreglementet for at bruken av frekvensspekteret skal skje på en ryddig og kontrollert måte. Satellittoperatøren overholder reglementet enten ved å sende anmodning til Nkom om at satellittnettverk meldes inn til ITU i henhold til satellittinnmeldingsforskriften, eller gjennom en tilsvarende prosess i et annet land som også følger ITUs regler. Siden disse reglene er av så stor betydning for muligheten til kommunikasjon med romgjenstander,

foreslår utvalget at loven bør inneholde et eksplisitt krav om overholdelse av ITUs regler. Utvalget mener det er hensiktsmessig at overholdelse knytter seg til ITUs regler, og ikke norske myndigheters regler, fordi operatører av romaktivitet under den norske loven etter omstendighetene kan finne det hensiktsmessig å søke om frekvens i et annet land. Siden hensynet til ryddig og kontrollert bruk av frekvensspekteret er tilstrekkelig ivaretatt dersom regelverket frekvensen er tildelt på grunnlag av bygger på ITUs regler, er det ikke nødvendig å kreve at norske operatører har frekvenser tildelt av norske myndigheter.

Et annet regelverk som både dansk og finsk lovgivning viser til, er regelverket for eksportkontroll. Eksportkontrollregelverket skal sikre at eksport av forsvarsmateriell fra Norge skjer i tråd med Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser, og at flerbbruksvarer ikke bidrar til spredning av masseødeleggelsesvåpen. Eksportkontroll innebærer at visse varer, tjenester og teknologi ikke kan utføres uten utførelseslisens utstedt av Utenriksdepartementet.⁸⁵ Teknologien som er nødvendig for oppskyting av raketter, for å levere tjenestene som satellitter leverer og for kommunikasjon med satellitter er svært avansert. I tillegg kommer at en rekke satellitter er såkalt flerbrukssatellitter (dual-use). Dette innebærer at satellitten er utstyrt med teknologi for å levere både sivile og militære tjenester. Det er derfor ikke tvil om at en rekke av operatørene som vil falle inn under loven, også vil måtte forholde seg til regelverket om eksportkontroll, enten fordi de utvikler teknologi som krever lisens for eksport til andre land, eller som følge av at oppskytingen i seg selv krever lisens. Utvalget mener det er avgjørende å sikre kontroll med eksport av materiell underlagt eksportkontrollregelverket, også når eksport skjer i form av oppskyting til verdensrommet.⁸⁶ Utvalget mener videre at brudd på eksportkontrollregelverket etter omstendighetene kan være så alvorlig, at et slikt brudd også bør få konsekvenser for tillatelsen til å drive med romaktivitet.

⁸⁵ Se eksportkontrollloven § 1.

⁸⁶ Eksportkontrollloven gjelder i henhold til § 1 at nærmere bestemte varer og tjenester «utføres fra norsk tollområde». Norsk tollområde er definert i tollloven § 1-1 bokstav i og omfatter det norske fastland og territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og de norske biland. Loven stiller ikke krav til hvor utførelsen skjer, kun at varene eller teknologien føres ut av tollområdet. I henhold til ordlyden er det da ikke tvil om at oppskyting ut i verdensrommet av varer, tjenester eller teknologi som faller inn under regelverket vil være en utførelse fra norsk tollområde som krever lisens. Det er ikke holddepunkter i forarbeidene for at loven skal tolkes innskrenkende til kun å gjelde utførelse til andre land. Lisensplikten vil gjelde for utførelse til internasjonale farvann, og bør da tilsvarende gjelde for utførelse til verdensrommet.

En kobling til regelverket om eksportkontroll vil også være et virkemiddel for å gjennomføre forpliktelsen i Romtraktaten artikkel IV første ledd, hvor Norge har forpliktet seg til ikke å plassere atomvåpen eller masseødelegelsesvåpen i verdensrommet.⁸⁷ Utvalget foreslår derfor å ta inn et krav om overholdelse av eksportkontrollregelverket i vilkårene for tillatelse.

(iv) Norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser

Satellittbasert infrastruktur brukes til å ivareta mange ulike samfunnskritiske oppgaver.⁸⁸ Satellitter gir nye muligheter for kommunikasjon, navigasjon og overvåking. Disse mulighetene gjelder ikke kun sivil aktivitet, men innebærer også nye muligheter for militær nytte. Økt avhengighet av infrastruktur i verdensrommet gjør samfunnet sårbart for angrep på denne infrastrukturen. Romaktivitet har følgelig en klar side til norske strategiske valg og prioriteringer. Dette innebærer at også hensynet til norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser vil spille inn i myndighetenes vurdering av om tillatelse bør gis eller ikke. Praksis i andre land viser at dette er forhold det er svært vanlig å ta i betraktning ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til å drive med romaktivitet. Både Danmark og Finland viser eksplisitt til utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold.

Slik utvalget ser det, er det liten tvil om at hensynet til norske strategiske prioriteringer har og bør ha betydning ved vurderingen om en tillatelse skal gis eller ikke. Rombasert infrastruktur er sårbar og sensitiv for påvirkning fra aktører som ønsker å utnytte infrastrukturen, eller i verste fall bruke den for å skade norske interesser. Utvalget mener det er gode grunner for at myndighetene bør være åpne om at dette er vurderinger som har betydning for avgjørelsen om å gi tillatelse. Slik åpenhet gir søkeren mulighet til å adressere disse forholdene i søknaden, og på den måten sikre en viss kontradiksjon omkring spørsmålet om den konkrete romaktiviteten er i strid med norske utenriks- eller sikkerhetspolitiske interesser.

⁸⁷ Romtraktaten artikkel IV første led lyder slik: States Parties to the Treaty undertake not to place in orbit around the earth any objects carrying nuclear weapons or any other kinds of weapons of mass destruction, install such weapons on celestial bodies, or station such weapons in outer space in any other manner.

⁸⁸ St. meld. (2012-2013) s. 37.

Utvalget foreslår derfor at tillatelse kun kan gis dersom aktiviteten ikke er i strid med Norges utenriks- eller sikkerhetspolitiske interesser.

(v) Eierforhold

Dansk og finsk rett krever at søknaden dokumenterer eierforholdene til romgjenstanden. Utvalget har vurdert om dette også burde være et krav som følger av loven her.

De ovennevnte kategoriene angir ulike vilkår for å få tillatelse til å drive med romaktivitet. Søkeren står i prinsippet fritt i valget av hvordan disse vilkårene dokumenteres. Unntaket for dette er kravet til fremleggelse av risikovurderinger og konsekvensutredninger for å dokumentere at romaktiviteten kan gjennomføres i tråd med lovens krav. Disse kravene til dokumentasjon relaterer seg imidlertid direkte til vilkår for gjennomføring av aktiviteten. Det skiller disse dokumentasjonskravene fra et krav om dokumentasjon av eierskap. Utvalget mener kravene i loven bør relatere seg til de vurderingstemaer forvaltningen tar stilling til når de vurderer søknaden. Utvalget mener derfor rene dokumentasjonskrav som ikke relaterer seg til konkrete vilkår for å få tillatelse ikke bør tas inn i loven. Samtidig vil informasjon om eierskap trolig være sentralt for vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt, som for eksempel om romaktiviteten er i tråd med norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Det forhold at loven ikke krever dokumentasjon av eierskap betyr derfor ikke at dokumentasjon av eierskap ikke er viktig, og dersom det viser seg at søkere alltid må dokumentere eierforholdene, er dette krav som kan tas inn i forskrift. Utvalget foreslår imidlertid ikke å kreve dokumentasjon av eierforhold som vilkår for å få tillatelse.

10.2.5.4 Utformingen av lovens vilkår og forholdet til EØS-retten

Utvalget har balansert en rekke ulike hensyn i utformingen av lovens vilkår for å få tillatelse. På den ene siden mener utvalget at det er behov for et visst skjønnsrom for myndighetene ved behandlingen av søknader om tillatelse. Skjønnsfriheten er nødvendig fordi romaktivitet er risikofylt og krever en avveining av en rekke hensyn som vil variere fra søknad til søknad, og som det dermed er vanskelig å angi uttømmende i lovens krav til tillatelse. Videre gjelder lovens tillatelse for ulike typer aktiviteter. Sammenholdt med at romindustrien er i en rask utvikling, kan dette lede til at kravene for enkelte typer aktiviteter vil måtte utvikle seg raskt. Det er derfor vanskelig å gi en uttømmende angivelse av de kriterier som er avgjørende for om tillatelse skal gis.

På den andre siden tilsier både hensynet til forutberegnelighet for søkere og overholdelse av Norges forplikter etter EØS-avtalen at lovens vilkår angis så presist som mulig. Utvalget har derfor lagt vekt på å formulere vilkår som samlet gir uttrykk for de vurderingstemaene myndighetene i hovedsak må ta stilling til ved behandlingen av søknadene. Dette betyr ikke at vilkårene er uttømmende, men det innebærer at loven sikrer forutberegnelighet med hensyn til hvilke vurderinger myndighetene gjør under behandlingen av søknader. At disse vilkårene er skjønnsmessige er en nødvendig konsekvens av den aktiviteten loven skal regulere.

Utvalget har vurdert vilkårene opp mot de krav EØS-retten stiller til utformingen av tillatelsesordninger som kan utgjøre en restriksjon på retten til fri bevegelighet. Det er ikke opplagt at søkere om tillatelse nyter det særskilte vern som reglene om fri bevegelighet gir økonomiske aktører. Samtidig er det utvalgets vurdering at dette ikke kan utelukkes, og at loven derfor bør utformes i tråd med EØS-rettens krav. Selv om utvalget gjennomgående legger vekt på at myndighetene skal ha et visst skjønn ved vurderingen av søknader om tillatelse, og lovens vilkår er utpreget skjønnsmessige, mener utvalget at vilkårene angir myndighetenes vurderingstema så presist det lar seg gjøre. EØS-retten stiller ikke absolutte krav på dette punktet, men krever at lovens vilkår formuleres så presist og klart som mulig.⁸⁹ Utvalget mener dette kravet er tilfredsstillt.

Vilkårene for å få tillatelse har betydelige likhetstrekk med vilkårene for å få tillatelse etter den danske og finske loven. Selv om utvalget har trukket veksler på disse lovene, har utvalget samtidig forsøkt å utforme vilkårene noe mer pedagogisk. Det er bakgrunnen for at utvalget både i sine drøftelser og i utformingen av loven har delt vilkårene opp i fire kategorier. Ved å løfte frem at vilkårene gjelder ulike forhold, skal lovens struktur bidra til å lette forståelsen av hva som er vilkårene for å få tillatelse. Samtidig mener utvalget strukturen kan være til hjelp for søkeren, ved at søknaden kan benytte vilkårene som en disposisjon for å gjennomgå de ulike faktiske forholdene som har betydning for vurderingen av søknaden.

⁸⁹ Se i denne retning EFTA-domstolens dom i sak E-9/11 *ESA mot Norge* avsnitt 100.

10.3 En fleksibel rammelov

10.3.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å foreslå en moderne, fremtidsrettet lov. En fremtidsrettet lov reiser behov for fleksibilitet for å kunne tilpasse lovens krav til endringer i de behov for styring og kontroll som romaktiviteter medfører. Samtidig skal en fremtidig lov også legge forholdene til rette for verdiskaping og sysselsetting. For å oppnå dette, bør loven gjøre det klart hvilke forutsetninger som gjelder for å drive med romaktivitet som faller inn under loven. Ønsket om et fleksibelt rettslig rammeverk kan således støte mot ønsket om en lov som oppmuntrer til investeringer i romaktivitet, og på den måten bidrar til sysselsetting og verdiskaping.

Utvalget har derfor vurdert hvordan loven best kan avveie disse kryssende hensynene. Slik utvalget ser det har lovgiver primært to virkemidler for å sikre fleksibilitet i det rettslige rammeverket; 1. Individualiserte vilkår fastsatt i tilknytning til den enkelte tillatelse, eller 2. Supplerende vilkår fastsatt i forskrift, som dermed vil gjelde generelt. Begge virkemidlene gir fleksibilitet gjennom muligheten til å supplere lovens krav.

10.3.2 Gjeldende rett

Dagens romlov gir eksplisitt hjemmel til å stille vilkår i tilknytning til den enkelte tillatelse. Lovens § 1 annet ledd lyder slik:

«Det kan settes bestemte vilkår for slik tillatelse som nevnt i første ledd.»

Loven gir ingen nærmere omtale av grensene for kompetansen til å fastsette vilkår. I forarbeidene til loven uttaler departementet at forvaltningen kan stille de vilkår som «anses påkrevet i hvert enkelt tilfelle», og departementet nevner vilkår som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser som eksempel på vilkår det er aktuelt å stille.⁹⁰ I tillegg til at vilkårene etter departementets vurdering må være nødvendige, kan ikke vilkårene gå ut over den alminnelige vilkårlæren. Vilårene departementet stiller må ha en saklig sammenheng med tillatelsen og kan ikke være uforholdsmessig tyngende.⁹¹ I kravet til saklig sammenheng ligger at vilkårene må ha en klar forbindelse til den avgjørelsen som vilkåret knytter seg til. Dette vil typisk være tilfelle hvis vilkåret reduserer mulige skadevirkninger av tildelingen. At vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende betyr at det må

⁹⁰ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 3.

⁹¹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018 s. 414 flg.

foretas en avveining mellom fordelene som oppnås ved å stille vilkåret på den ene side, og ulempene det innebærer for parten på den andre.

Dagens lov gir imidlertid ingen hjemmel til å fastsette krav i forskrift. Loven inneholder riktignok en forskriftshjemmel i § 2, men denne er saklig begrenset til regler om «kontroll», og omfatter ikke vilkår for å få tillatelse.

10.3.3 Fremmed rett

10.3.3.1 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum inneholder ikke en eksplisitt kompetanse til å fastsette vilkår for den enkelte tillatelse. Men i lovens § 7 gis departementet kompetanse til å gi regler i forskrift:

«Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler om krav vedrørende de forhold, der fremgår af § 6, stk. 1, nr. 1-6, som forudsætning for, at en rumaktivitet kan godkendes efter § 5»

Forskriftshjemmelen er underlagt to begrensninger. For det første ligger det i «nærmere regler» en forutsetning om at kravene ikke skal gå utover lovens krav. Arbeidsgruppen som kom med forslag til ny dansk lov hadde opprinnelig foreslått en hjemmel til å gå ut over lovens krav, men denne ble avvist av departementet, som mente lovens vilkår var tilstrekkelig.⁹²

For det andre må bestemmelsene angå forhold som er regulert i lovens nr. 1 til 6. Dette dekker nesten alle lovens vilkår for å få tillatelse, med unntak av forpliktelsen til å overholde ITUs regelverk og kravet om forsikring.

10.3.3.2 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet § 5 første ledd tredje punktum gir forvaltningen hjemmel til å fastsette vilkår for den enkelte tillatelse:

«Ett tillstånd får förenas med sådana villkor som behövs med tanke på säkert bedrivande och övervakning av rymdverksamheten.»

Hjemmel til bestemmelser i forskrift følger av § 5 siste ledd:

«Närmare bestämmelser om ansökan om tillstånd och om de uppgifter och handlingar som

ska ingå i tillståndsansökan får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.»

Bestemmelsen åpner ikke for enhver regulering i forskrift, men er begrenset til nærmere bestemmelser om søknaden. I lys av resten av bestemmelsen er det naturlig å forstå dette slik at bestemmelsen er til hinder for vilkår som går ut over de kravene som følger av loven.

10.3.4 Utvalgets drøftelser

10.3.4.1 Innledning

For å oppnå et tilstrekkelig fleksibelt rettslig rammeverk, mener utvalget det er nødvendig å gi forvaltningen mulighet til å fastsette både individualiserte vilkår og generelle bestemmelser i forskrift. Individualiserte vilkår og generelle bestemmelser i forskrift har ulike funksjoner. Individualiserte vilkår gir forvaltningen anledning til å tilpasse hver enkelt tillatelse til den aktiviteten det skal gis tillatelse til. Forskrifter gir muligheten til å gi generelle regler uten å gå veien om endring av loven. På denne måten kan det rettslige rammeverket utvikle seg over tid ved at myndighetene kan standardisere sin praktisering av loven i vilkår som er bindende for myndighetene overfor den som søker om tillatelse.

Hensynet til fleksibilitet for myndighetene må avveies mot hensynet til et forutberegnelig rettslig rammeverk for romaktiviteter. Utvalget mener derfor at fleksibiliteten for myndighetene ikke bør gå lenger enn det reelt sett er behov for. Samtidig mener utvalget at hensynet til forutberegnelighet for søkeren veier mindre enn hensynet til forutberegnelighet for en operatør som har tillatelse og driver med romaktivitet i tillit til den. På tidspunktet for innlevering av søknaden har ikke søkeren innrettet seg på samme måte.

10.3.4.2 Tyngende vilkår

Utvalget foreslår en videreføring av gjeldende rett mht. kompetansen til å fastsette vilkår i den enkelte tillatelse. Kompetansen til å fastsettes tyngende vilkår følger med når forvaltningen har såkalt fritt skjønn med hensyn til om tillatelse skal gis eller ikke. Siden det følger klart av utvalgets utkast at søker ikke har krav på tillatelse, er det ikke noen rettslig nødvendighet å videreføre en bestemmelse som sier at forvaltningen kan stille vilkår. Etter utvalgets syn har imidlertid bestemmelsen en betydelig pedagogisk funksjon. Utvalget antar at det vil være behov for å tilpasse vilkårene til tillatelser til den enkelte aktivitet, også under en ny og oppdatert lov. At loven gir uttrykk for dette, gir dermed et godt bidrag til utvalgets målsetning om

⁹² Forslag til lov om aktiviteter i det ydre rum (2015/1 LSF 128), s. 17.

at det rettslige rammeverket skal fremgå rimelig klart av lovteksten. En slik bestemmelse bidrar videre til å tydeliggjøre overfor søkeren at forvaltningen har en viss frihet med hensyn til om tillatelse skal gis eller ikke og på hvilke vilkår. Kompetansen til å fastsette vilkår begrenses av den alminnelige vilkårlæren. Utvalget legger til grunn at denne begrensningen er tilstrekkelig for å ivareta næringslivets behov for et forutsigbart rettslig rammeverk.

10.3.4.3 Forskrift

Utvalget foreslår også en hjemmel til å gi mer detaljerte regler om vilkårene for tillatelse i forskrift. Etter utvalgets syn vil det under tiden være behov for en lang rekke mer detaljerte krav som naturlig hører hjemme i forskrift. Dette er krav som vil variere alt ettersom hva slags romaktivitet det er tale om, og som trolig vil utvikle seg over tid. Utvalget mener derfor det er klart at loven bør gi kompetanse til å gi presiserende bestemmelser i forskrift. En slik hjemmel innebærer ikke en utvidelse av vilkårene for tillatelse. I den grad bestemmelsen benyttes, vil den fungere som en måte for forvaltningen å binde opp sin egen skjønnsutøvelse, og således gjøre praktiseringen av loven mer forutberegnelig.

I tillegg til en hjemmel til presiserende bestemmelser, er det spørsmål om kompetansen også bør omfatte muligheten til å gjøre unntak fra lovens vilkår og bestemmelser som går ut over lovens krav for å få tillatelse. Verken den danske eller den finske loven gir slike hjemler og hensynet til et forutberegnelig rettslig rammeverk kan tilsa at forvaltningen ikke bør gis for vide forskriftshjemler. Utvalget har likevel vurdert om loven bør gi forvaltningen kompetanse til å gjøre unntak fra lovens vilkår eller å stille ytterligere krav for å få tillatelse.

Utvalget har først vurdert muligheten til å gjøre unntak fra lovens vilkår i forskrift. Utvalget legger til grunn at loven i de aller fleste tilfeller bør angi de minstekrav som skal gjelde for å drive med romaktivitet. Et slikt utgangspunkt er imidlertid ikke til hinder for at det kan være behov for å gjøre konkrete tilpasninger av lovens vilkår overfor bestemte typer aktiviteter eller operatører. Utvalget mener derfor det er et behov for fleksibilitet i form av mulighet til å gjøre unntak fra lovens krav. Spørsmålet er hvilke konsekvenser det har å gi departementet en slik hjemmel.

Som nevnt i kapittel 10.2.5.1 innebærer søkerens manglende rettskrav på å få tillatelse at vilkårenes funksjon er å binde forvaltningens kompetanse. Denne funksjonen svekkes når forvaltningen gis

kompetanse til å fravike de samme vilkårene. Samtidig ligger det en viss begrensning i at unntak fra lovens krav må fastsettes i forskrift. Forskrifter er generelle i sin utforming og må som hovedregel på høring før de vedtas, jf. fvl. § 37. Mulige unntak fra lovens regler må således vedtas på forhånd, være generelt utformet og vil være bindende for forvaltningen i samtlige søknader de behandler. Dette vil etter utvalgets syn ivareta de motforestillingene man kan ha mot å gi forvaltningen for mye skjønn. Utvalget foreslår derfor at departementet i forskrift kan fastsette unntak fra lovens vilkår for tillatelse.

Utvalget har deretter vurdert om forskriftskompetansen også bør omfatte vilkår som går ut over lovens krav. Hensynet til et forutberegnelig rettslig rammeverk taler mot at lovens regler kan endres i forskrifter. På den annens side er det enklere å endre forskrifter enn å endre loven, og bruk av forskrifter gir derfor større fleksibilitet i forhold til utvikling i industri og teknologi. Utvalget mener hensynet til slik fleksibilitet her må veie tyngre bl.a. fordi hensynet til forutberegnelighet for søkeren har begrenset vekt før han søker om tillatelse, fordi søker ikke trenger å foreta andre investeringer enn de som er knyttet til selve søknaden.

Utvalget foreslår derfor at myndighetene også gis kompetanse til å fastsette vilkår som går ut over lovens vilkår for å få tillatelse. En slik hjemmel vil i så fall bli avgjørende mht. hva som skal kreves for å få tillatelse. Utvalget mener forskriften i første rekke bør fungere som en hjemmel for myndighetene til å binde opp sin egen skjønnsutøvelse etter hvert som dette er mulig. Individuelle vilkår som myndighetene stiller gjentatte ganger i samme type tillatelser kan da tas inn i generelle forskrifter, noe som vil forbedre forutberegneligheten for søkerne og tilgjengeligheten til informasjon om de reelle vilkårene for å drive med romaktivitet.

10.4 Søknad og saksbehandling

Dagens romlov har ingen særlige regler om søknad eller saksbehandling. Reglene for behandling av søknad følger dermed av forvaltningslovens alminnelige regler. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på innholdet i disse. Utvalget har vurdert om det er behov for egne saksbehandlingsregler, men har kommet til at det ikke er slike særlige forhold ved søknadene etter loven at det er noe vesentlig behov for dette.

Utvalget har likevel funnet grunn til å ta inn en egen bestemmelse om søknadsbehandlingen. Bestemmelsen omhandler tre forhold. For det *første* sier bestemmelsen at operatøren gjennom sin søknad skal dokumentere at vilkårene for å få tillatelse er oppfylt. Rettslig sett er det ikke nødvendig å fastslå at søker har bevisbyrden for at lovens krav er oppfylt, men utvalget har lagt vekt på at påminnelsen om dette i lovteksten har en pedagogisk funksjon.

For det *andre* gir bestemmelsen kompetanse til å gi forskrift om innholdet i og formen på søknaden. Utvalget tenker her særlig på muligheten for å standardisere hele eller deler av søknadsprosessen, bestemme at søknaden skal behandles på en bestemt plattform eller gi regler for hvordan bestemte vilkår skal dokumenteres. Med en hjemmel til å fastsette slike bestemmelser i forskrift, vil det være mulig for forvaltningen å avvise søknader som ikke oppfyller disse kravene uten noen ytterligere behandling. Denne muligheten foreligger ikke dersom kravene til en søknad kun fremgår som anbefalinger eller retningslinjer fra departementets side.

For det *tredje* gir bestemmelsen forvaltningen hjemmel til å kreve dekket kostnadene ved saksbehandlingen. Utvalget mener som et utgangspunkt at operatøren bør dekke de kostnadene en forsvarlig behandling av søknaden krever. Det er operatørens initiativ til å drive med romaktiviteten som gjør søknadsbehandlingen nødvendig, og det er da rimelig at operatøren selv dekker kostnadene. Samtidig kan begrenset erfaring med denne type søknader i norsk forvaltning og den raske utviklingen i romindustrien gjøre det nødvendig for forvaltningen å bruke eksterne rådgivere og eksperter til å vurdere hele eller deler av søknadene. Dette kan gjøre søknadsbehandlingen kostbar. Hvor kostbart det vil være å søke om tillatelse vil etter omstendighetene kunne ha betydning for hvor attraktivt det vil være å drive med romaktivitet i Norge. Utvalget mener derfor departementet bør ta det endelige standpunktet til om og eventuelt hvor stor del av kostnadene ved søknadsbehandlingen som skal kreves dekket av søkeren.

10.5 Overdragelse av tillatelse

10.5.1 Innledning

Når offentlige myndigheter godkjenner en søknad om tillatelse, får man spørsmål om myndighetenes videre kontroll med aktiviteten det gis tillatelse til. Et sentralt spørsmål her er om tillatelsen kan overdras fritt mellom private, eller om slik overdragelse enten skal forbys eller forutsette samtykke fra

myndighetene. De fleste tillatelsesordninger krever samtykke for overdragelse av tillatelser. Spørsmålet i det videre er derfor om og på hvilke vilkår tillatelse skal kunne overdras.

10.5.2 Gjeldende rett

Dagens romlov sier ikke noe om en tillatelse til å drive med romaktivitet fritt kan overdras eller ikke. Overdragelse er heller ikke regulert i de tillatelsene som er gitt under dagens lov. Hvorvidt det er anledning til å overdra tillatelsen beror derfor på alminnelige forvaltningsrettslige regler. Disse er ikke lovfestede, men følger av ulovfestede prinsipper utviklet i teori og rettspraksis.

Utgangspunktet er at begunstigende tillatelser ikke kan overdras uten samtykke fra det offentlige. Dette er over lengre tid lagt til grunn i teorien,⁹³ og Høyesterett ga i Rt. 1997 s. 527 sin tilslutning til dette utgangspunktet med følgende uttalelse:

«Jeg er enig med Oslo kommune i at det generelle utgangspunktet er at begunstigelser fra det offentlige ikke kan overdras ved privat avtale uavhengig av godkjenning fra det relevante offentlige organ. Jeg antar at dette må være utgangspunktet også ved overdragelse av begunstigelsen sammen med en forretning. Mer enn et utgangspunkt er dette likevel ikke.»⁹⁴

Høyesterett ga ingen generelle retningslinjer for når begunstigelser likevel kan overdras fritt. Saken gjaldt overdragelse av et røntgeninstitutt. Spørsmålet var om retten til refusjon for behandling ved instituttet var i behold etter en overdragelse av instituttet fra en lege til en annen. Høyesterett kom til at retten til refusjon kunne overdras fritt. I begrunnelsen viser Høyesterett særlig til at forhold ved eieren av røntgeninstituttet hadde liten betydning for beslutningen om å gi refusjon. Sammenholdt med at myndighetene tidligere hadde gitt indikasjoner på at refusjonsretten var i behold, konkluderte Høyesterett med at refusjonsretten kunne overdras fritt.

Et vesentlig argument i Høyesteretts vurdering var at eierskapet til røntgeninstituttet hadde liten betydning for de rettigheter som var gitt. Ved romaktivitet har det derimot stor betydning hvem som søker. Evnen til å gjennomføre en oppskytning på en trygg måte vil avhenge av hvem som gjør det. Sammenholdt med

⁹³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018 s. 441.

⁹⁴ Rt. 1997 s. 527, s. 532.

utgangspunktet at tillatelser ikke kan overdras fritt, synes det ikke tvilsomt at tillatelser gitt under dagens lov ikke kan overdras. En slik overdragelse vil være avhengig av departementets samtykke, og vil ta form av en endring av tillatelsen til å gjelde for erververen.

Kravet om samtykke for overdragelse gjelder i alle tilfeller dersom det skjer en overdragelse av tillatelsen, altså slik at et annet rettssubjekt skal benytte seg av den. Som Høyesterett peker på i sitatet over, vil imidlertid det tilsvarende også gjelde når overdragelse skjer «sammen med en forretning». Juridisk teori antar på det grunnlaget at samtykkekravet også gjelder dersom selskapet som eier tillatelsen overdras. Mer tvilsomt er spørsmålet om overdragelse av aksjer eller andre andeler eller interesser er likestilt med overdragelse av selskapet. Enkelte lover regulerer dette uttrykkelig, slik som petroleumsloven § 10-12, andre ikke, slik som mineralloven § 26. Hensynet bak et samtykkekrav er imidlertid kontroll med hvem som styrer aktiviteten tillatelsen gjelder for. Dette hensynet blir best ivarettatt om samtykkekravet også gjelder de tilfeller hvor kontrollen med virksomheten går over til en annen.⁹⁵ Hvorvidt dette er tilfelle må i en viss grad bero på en konkret vurdering av den enkelte overdragelsen.

10.5.3 Fremmed rett

10.5.3.1 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet § 11 første ledd oppstiller krav om samtykke fra departementet for overføring av «faktisk bestämmande inflytandet» over «rymdföremål och rymdverksamhet». Dette reiser spørsmål om hvilke overføringer som utløser kravet til samtykke, og hva som er vilkårene for et slikt samtykke.

Det første spørsmålet er hvilke overføringer som utløser et krav til samtykke. Det er ikke tvil om at overdragelse av selve tillatelsen eller det selskapet eller den juridiske personen som innehar tillatelsen, utløser et krav om samtykke. Finsk rett går imidlertid lengre enn dette. Kravet til samtykke omfatter overføring av «faktisk bestämmande inflytandet». Bestemmende innflytelse kan vise til ulike terskler av innflytelse, alt etter hva som skal bestemmes. De aller fleste beslutninger i et selskap krever alminnelig flertall. Enkelte beslutninger krever kvalifisert flertall, og det er da også mulighet til å ha innflytelse ved å kunne blokkere et kvalifisert flertall, ofte kalt negativ kontroll. I fravær av andre holdepunkter legger utvalget til grunn

at kravet om bestemmende innflytelse innebærer at overføringer som gir en aktør alminnelig flertall, utløser krav om samtykke. Det følger videre av bestemmelsen at det ikke kun er overføring av romaktivitet som utløser krav til samtykke, men også overføring av bestemmende innflytelse over romgjenstander.

Samtykke kan gis dersom vilkårene for tillatelse er oppfylt. Bestemmelsen er formulert slik at departementets kompetanse til å gi samtykke er betinget av at vilkårene for tillatelse er oppfylt. Ordlyden gir følgelig ingen indikasjoner på at en operatør har rettskrav på samtykke dersom vilkårene for tillatelse er oppfylt. Departementet vil dermed stå fritt til å nekte overføring, også i de tilfeller hvor lovens vilkår er oppfylt.

Dersom overdragelsen innebærer at romaktiviteten eller romgjenstanden havner på utenlandske hender, gir bestemmelsens annet ledd hjemmel til å kreve avtale med erververens hjemstat om Finlands folkerettslige ansvar for romaktiviteten.

10.5.3.2 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum § 15 første ledd oppstiller krav om samtykke for «overførsel af rumgenstande eller rumaktiviteter til anden ejer eller operatør». Spørsmålet er også her hvilke overføringer som utløser krav om samtykke, og hva som er vilkåret for samtykke. Ordlyden i den danske loven viser ikke til en terskel for innflytelse, men knytter kravet om samtykke til at det er skjedd en «overførsel». Språklig taler det for at kravet til samtykke kun gjelder når romaktivitet eller romgjenstand overføres til en annen eier eller operatør. Så lenge det er samme rettssubjektet som er eier eller operatør for romaktiviteten eller romgjenstanden, stiller ikke loven noen krav til samtykke ved endringer for eksempel i disse rettssubjektenes eierstrukturer.

Vilkårene for overførsel er de samme som vilkårene for tillatelse, jf. henvisningen i § 15 første ledd til vilkårene for tillatelse i kapittel tre. Det er ikke holdepunkter i loven for at en eier eller operatør har rettskrav på overdragelse dersom vilkårene for tillatelse er oppfylt.

Også den danske loven gir myndighetene hjemmel til å kreve en egen avtale om Danmarks folkerettslige erstatningsansvar, dersom overdragelsen innebærer at operatøren eller eieren holder til i utlandet.

Det særegne ved den danske loven sammenlignet med den finske, er at kravet om samtykke ikke knytter seg til hvilken grad av innflytelse erververen får

⁹⁵ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018 s. 441.

på aktiviteten som tillatelsen gjelder. Selv endringer blant passive eiere som ikke øver noen form for innflytelse på gjennomføringen av romaktiviteten vil kreve samtykke. Samtidig vil større endringer i eierstrukturen i selskaper som har innflytelse på hvordan aktiviteten gjennomføres ikke utløse et krav om samtykke, fordi innflytelsen utøves indirekte.

10.5.4 Modeller for overføring av tillatelser i norsk rett

Ulike tillatelsesordninger har ulike løsninger på om det er krav til samtykke fra offentlige myndigheter for å overføre tillatelser, og hva som er vilkårene for en slik overføring. Som en bakgrunn for utvalgets drøftelser av om tillatelser til å drive med romaktivitet bør kunne overdras, og eventuelt på hvilke vilkår, presenterer utvalget tre modeller hentet fra tre andre tillatelsesregimer.

Lov om akvakultur oppstiller et krav om tillatelse for å drive med akvakultur. I lovens § 19 reguleres adgangen til å overføre akvakulturtillatelser. Bestemmelsen sier at akvakulturtillatelser kan overføres, og at en slik overføring ikke har betydning for myndighetenes bruk av virkemidler etter loven. Dette betyr at myndighetene kan reagere på selgerens lovbrudd også overfor en kjøper etter overføring av tillatelsen. Det er ikke krav om samtykke for overføringen, og myndighetene foretar ikke noen prøving av om lovens vilkår fortsatt er oppfylt etter overføringen.

Mineralloven krever tillatelse for undersøkelse etter og utvinning av mineraler. Adgangen til å overføre tillatelse til undersøkelse og utvinning reguleres av § 26, jf. § 35. Bestemmelsen sier at tillatelse kan overdras, jf. første ledd første punktum. En slik overdragelse er imidlertid betinget av godkjenning fra Direktoratet for mineralforvaltning. Vilråene for slik godkjenning er at vilråene for å gi tillatelse fortsatt er oppfylt, jf. første ledd tredje punktum. Det følger klart av forarbeidene at søknad om overdragelse skal innvilges dersom vilråene for tillatelse er oppfylt. Direktoratet foretar ikke noen skjønnsmessig vurdering av om overdragelsen bør godkjennes. Hvis vilråene er oppfylt, har søkeren rettskrav på godkjenning av overføringen.

Petroleumsloven krever tillatelse for undersøkelse etter og utvinning av petroleum. Overføring av tillatelser til petroleumsvirksomhet reguleres i petroleumslovens § 10-12. Det følger av bestemmelsens første ledd første punktum at tillatelse ikke kan overdras uten samtykke fra departementet. Kravet om samtykke gjelder imidlertid ikke kun for overdragelse av

selve tillatelsen eller andeler av denne. Det følger av annet punktum at annen direkte eller indirekte interesseoverføring som kan gi «bestemmende innflytelse» over en rettighetshaver omfattes av kravet om samtykke. I forarbeidene presiserer departementet hva som ligger i kravet til «bestemmende innflytelse»:

«Departementet legger ved vurderingen av om det kreves samtykke vekt på graden av kontroll som oppnås jf «kan gi bestemmende innflytelse». Departementet har anvendt bestemmelsen når overdragelsen medfører en eierandel i rettighetshaverselskapet som:

- er tilstrekkelig til å hindre vedtak som krever kvalifisert flertall, dvs «negativ kontroll»
- gir alminnelig flertall, dvs positiv kontroll
- gir kvalifisert flertall, dvs absolutt kontroll»⁹⁶

Dette innebærer at det er graden av kontroll som er avgjørende for om overdragelsen krever samtykke, ikke omfanget av overdragelsen. Dersom en omfattende overdragelse av aksjer ikke medfører en endring i graden av eierskap, vil det ikke være nødvendig å be om tillatelse, og motsatt vil en mer begrenset overføring kunne utløse krav om samtykke dersom overdragelsen gir erververen sterkere kontroll. Samtykkekravet gjelder derfor ikke kun overfor nye eiere, men også for eiere som endrer sin grad av kontroll, for eksempel ved å gå fra negativ kontroll til alminnelig flertall. Vilrået for å gi samtykke følger av petroleumsforskriften § 72, som viser til at en rekke av vilråene for tillatelse gjelder «så langt de passer». Selv dersom vilråene er oppfylt er det imidlertid ikke gitt at samtykke gis. Hvis vilråene er oppfylt har myndighetene fortsatt en frihet med hensyn til om samtykke skal gis eller ikke. Søker har med andre ord ikke rettskrav på samtykke til å overdra tillatelsen.

De ulike modellene for overføring viser hvordan myndighetene har gitt fra seg kontroll i ulik grad. Selv med en forutsetning om at en tillatelse skal kunne overdras, må lovgiver ta en rekke valg med hensyn til vilråene for en slik overdragelse. Disse valgene beror i stor grad på en vurdering av hvor stor grad av kontroll myndighetene bør gi fra seg. Med akvakulturtillatelsen på den ene side, og tillatelse til petroleumsvirksomhet på den annen, illustrerer disse tre tillatelsesordningene hvordan myndighetene i ulik grad overlater utviklingen av hvem som innehar tillatelsen til markedet. Formålet med et krav til samtykke er å sikre myndighetene kontroll med hvem som driver med aktiviteten myndighetene har gitt tillatelse

⁹⁶ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 63.

til. Dersom slik kontroll er nødvendig er spørsmålet om denne kontrollen bør være uttømmende regulert, eller om myndighetene skal gis et fritt skjønn ved utøvelsen av kontrollen.

10.5.5 Utvalgets drøftelser

10.5.5.1 Innledning

Spørsmålet om overdragelse av tillatelse setter avveiningen mellom næringsvennlighet og kontroll hos myndighetene på spissen. De aller fleste tillatelser det er relevant å sammenligne tillatelse til romaktiviteter med, kan overdras. Unntaket er tillatelser som er utpreget personlige, typisk tillatelser til å drive med et spesielt yrke, men disse har en annen karakter. Utgangspunktet for næringsvirksomhet vil være at endringer i eierskap og ledelse kan være både positivt og nødvendig for lønnsom drift. Lovens formål er blant annet er å legge til rette for økonomisk vekst i romindustrien, og dette forutsetter i utgangspunktet at overdragelse må kunne skje. Utvalget mener på dette grunnlag at tillatelsen til å drive romaktivitet bør kunne overdras, men at det evt. bør stilles begrensninger for denne adgangen.

Begrensninger i overdragesadgangen reiser en rekke spørsmål. For det første er spørsmålet om loven skal kreve samtykke for overdragelse, eller om dette skal kunne skje fritt. For det andre er spørsmålet hvilke overdragelser som bør omfattes av kravet til samtykke. For det tredje er spørsmålet hvilke vilkår som bør gjelde for overdragelse, og i hvilken grad oppfyllelsen av disse vilkårene skal være tilstrekkelig eller om samtykke skal være overlatt til myndighetenes frie skjønn. Endelig er det spørsmål om overdragelse til utlandet krever særlig regulering.

10.5.5.2 Skal overdragelse kreve samtykke?

Begrunnelsen for et krav om samtykke for overdragelse er at myndighetene ønsker kontroll med hvem som til enhver tid driver med aktiviteten tillatelsen gir rett til, eller som på annen måte har interesser i tillatelsen. Dette illustrerer også godt bakgrunnen for at enkelte tillatelser fritt kan overdras, mens andre forutsetter samtykke fra myndighetene. Tillatelser til å drive med akvakultur kan overdras fritt, uten noe form for samtykke fra myndighetene. Akvakulturtillatelsen skiller seg imidlertid fra andre tillatelser, ved at innehaveren av akvakulturtillatelse også må ha selskapstillatelse for å kunne drive oppdrett. Gjennom selskapstillatelsen ivaretas myndighetenes ønske om kontroll med hvem som driver med oppdrett. Siden det ikke er nødvendig med noen ytterligere kontroll med fordelingen av tillatelser mellom disse aktørene, kan tillatelsene overdras fritt. Overdragelse uten krav om samtykke forutsetter

dermed at myndighetene ikke har behov for å kontrollere med hvem som driver med eller har interesser i aktiviteten tillatelsen gir rett til.

Etter utvalgets syn er dette ikke tilfelle for tillatelser til å drive romaktiviteter. Forhold ved operatøren, som er den som driver med romaktiviteten, jf. utvalgets utkast § 3, er helt sentrale for vurderingen av om tillatelse skal gis eller ikke. At loven stiller klare krav til den som driver med aktiviteten, taler i seg selv for et krav om samtykke. Ut over dette mener utvalget at hensynet til kontroll med det totale omfanget av romaktivitet også kan tilsi at overdragelse bør kreve samtykke. Det kan være forskjell på om en operatør driver med én eller flere typer romaktiviteter, og det vil etter omstendighetene være stor forskjell på ulike typer tillatelser. Det er derfor ikke grunnlag for å slutte at innehaveren av en tillatelse bør kunne erverve en annen utelukkende på grunnlag av at han allerede har en tillatelse.

Utvalget foreslår derfor et krav om samtykke for overdragelse av tillatelse til å drive med romaktiviteter.

10.5.5.3 Hvilke overdragelser bør det kreves samtykke for?

Drøftelsen av hvilke overdragelser som bør omfattes av lovens samtykkekrav gjelder to ulike spørsmål. For det første må utvalget ta stilling til hva som skal overdras for å utløse krav om samtykke. For det andre må utvalget vurdere hvilke typer overdragelser som skal omfattes.

Det første spørsmålet har sammenheng med fremstillingen av dansk og finsk rett overfor. Disse bestemmelsene knytter samtykke til overdragelse av «romaktivitet» og «romgjenstand». Utvalget har hittil forutsatt at kravet om samtykke gjelder overdragelse av tillatelse til å drive med romaktivitet. Dette stemmer med samtykkekravet i andre sammenlignbare tillatelsesregimer og begrunnes med at gjenstanden for myndighetenes vurderinger er tillatelsen, og at det er denne de har en legitim interesse i å kunne kontrollere. Spørsmålet er imidlertid om det for romaktivitet også er behov for kontroll med overføring av romaktiviteten og/eller romgjenstanden.

Formålet med samtykkekravet er kontroll med hvem som driver med romaktiviteter. Kombinasjonen av et krav om tillatelse og kontroll med hvem tildeles og kan erverve tillatelser, sikrer myndighetene en slik kontroll. Hvis samtykkekravet isteden knyttes til overdragelse av romaktivitet eller romgjenstand, vil nok resultatet i mange tilfeller være det samme. Men kravet til samtykke for å erverve romaktiviteten

eller romgjenstanden vil da komme i tillegg til et krav om tillatelse, jf. utkastets § 4 som uansett vil gjelde for en erverver som ønsker å drive romaktivitet. Samtykkekravet kan også ramme overdragelser av det som tidligere har vært romaktivitet, men som ikke lenger skal brukes som det, og som dermed ikke er noe myndighetene har behov for å ha kontroll med. Sett i sammenheng med at loven innfører et krav om tillatelse, mener utvalget det er naturlig at samtykkekravet gjelder overføring av tillatelsen. Selv om det i mange tilfeller vil ha begrenset betydning hva samtykkekravet knyttes til, er dette en løsning som sikrer myndighetene tilstrekkelig kontroll og som ikke gir opphav til vanskelig grensedragninger.

Utvalget foreslår derfor at lovens samtykkekrav knytter seg til tillatelsen.

Spørsmålet er deretter hvilke overdragelser av tillatelsen som skal omfattes av samtykkekravet. Som nevnt er formålet bak et samtykkekrav å sikre myndighetene kontroll med hvem som driver med romaktiviteter. For å oppnå formålet er det utvilsomt nødvendig å kreve samtykke for overdragelser av selve tillatelsen. For faktiske personer er det også tilstrekkelig. Men for juridiske personer – som også selv kan overdras – kan det etter omstendighetene være nødvendig med et samtykkekrav som går lenger enn overdragelser av tillatelsen. Enkelte tillatelsesordninger oppstiller derfor samtykkekrav som går ut over overdragelser av tillatelsen, ved at de stiller krav om samtykke for overdragelse av kontrollerende eller bestemmende innflytelse over tillatelsen. Et eksempel på dette er petroleumsloven § 10-12. Formålet med en slik utvidelse av samtykkekravet er å forhindre omgåelse av samtykkekravet gjennom ulike former for indirekte overdragelser av selskapene som har tillatelse.

Fordelen med et utvidet samtykkekrav er derfor at det kan motvirke omgåelser av den kontroll myndighetene ønsker over romaktiviteten. Samtidig vil et vidt samtykkekrav etter omstendighetene kunne være tyngende for større selskaper å forholde seg til. Siden det avgjørende vil være den reelle innflytelsen i tillatelsen, vil samtykkekravet kunne slå inn ved overdragelse av aksjer eller eierandeler i selskaper som ikke selv har noe med romaktivitet å gjøre, men som har eierandeler i selskaper som har tillatelse. Dette vil kunne gjøre det mindre attraktivt å investere i selskaper som driver med romaktivitet, fordi det for disse selskapene gjelder et ekstra krav om samtykke for å kunne selge eller kjøpe eierandeler i selskapet. Slik utvalget ser det vil behovet for kontroll med endringer på eiersiden av selskaper med tillatelse

også kunne møtes med andre virkemidler enn regler for overdragelse. Lovens krav til gjennomføring av romaktiviteter vil fortsatt gjelde, og dersom en overdragelse av interesser i aktiviteten innebærer brudd på disse, vil myndighetene ha et sett med virkemidler for å motvirke dette. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene blir oppmerksomme på endringene i eierskap. Operatører som har tillatelse vil være forpliktet til å opplyse myndighetene om endrede omstendigheter av betydning for tillatelsen, jf. utkastets § 19. Mer omfattende endringer på eiersiden i selskapet som har tillatelse vil derfor etter omstendighetene være informasjon selskapet er forpliktet til å informere myndighetene om. Utvalget mener derfor det er tilstrekkelig å kreve samtykke for overdragelser av tillatelsen.

Utvalget foreslår at samtykkekravet er begrenset til overdragelser av tillatelsen.

10.5.5.4 Hva er vilkårene for å kreve samtykke?

Formålet med et samtykkekrav er å sikre myndighetene kontroll med hvem som har tillatelse. Denne kontrollen er nødvendig for å sikre at lovens krav til gjennomføringen av romaktiviteten kan overholdes også etter overdragelsen. Utvalget mener derfor at et grunnvilkår for overdragelse bør være at vilkårene for tillatelse fortsatt er oppfylt.

Ut over disse vilkårene henger samtykkekravet nært sammen med hvilken kontroll myndighetene skal ha over hvem som har tillatelser til å drive med romaktivitet. Selv om loven oppstiller et samtykkekrav er det rom for store variasjoner i hvor stor grad av kontroll et slikt samtykkekrav gir myndighetene. Som et eksempel oppstiller mineralloven § 26 et krav om samtykke for overdragelse av tillatelser. Likevel er myndighetenes reelle kontroll over overdragelsene sterkt begrenset, fordi samtykke til overdragelse kun krever at vilkårene for tillatelse fortsatt er oppfylt. Petroleumsloven er eksempel på en annen løsning, hvor overdragelsen er fullt overlatt til myndighetenes frie skjønn. Slik utvalget ser det, ligger det betydelig skjønn for myndighetene i vurderingen av om vilkårene for tillatelse er oppfylt. Like fullt mener utvalget det er hensiktsmessig å klart markere at samtykke ikke kun beror på en vurdering av om lovens vilkår er oppfylt, men også forutsetter at myndighetene foretar en konkret vurdering av den enkelte overdragelse for å sikre myndighetene tilstrekkelig kontroll over hvem som driver med romaktiviteter. Det vil også være et tydelig signal til søkere om tillatelse at et slikt samtykke ikke nødvendigvis er kurant, men beror på et skjønn hos myndighetene.

10.5.5.5 Egne krav for overdragelse av romgjenstand til utenlandske personer

I kapittel 10.5.5.3 konkluderte utvalget med at samtykkekravet bør rette seg mot overdragelse av tillatelse. For overdragelser ut av Norge stiller dette seg annerledes. Når en romgjenstand er overdratt til en person Norge ikke har jurisdiksjon over, gjelder ikke lovens krav til tillatelse. Et samtykkekrav for tillatelser overdratt ut av landet oppnår derfor ikke formålet om å kontrollere overdragelsene av romgjenstanden. For overdragelser til utlandet, må derfor samtykket gjelde for overdragelser av romgjenstand.

Både dansk og finsk lov gir myndighetene eksplisitt hjemmel til å kreve avtale med hjemstaten til erverver av romaktivitet eller romgjenstand dersom overdragelsen skjer til en utenlandsk person. Bakgrunnen for denne særlige reguleringen av overdragelse til utlandet er de særskilte folkerettslige erstatningsreglene som gjelder for romaktivitet. Som en konsekvens av disse reglene vil Norge etter omstendighetene være erstatningsansvarlig etter folkeretten for skade voldt av romgjenstand. Det avgjørende for hvorvidt Norge er ansvarlig, er om Norge er å anse som oppskyttende stat i Ansvarskonvensjonens forstand. Poenget i denne sammenheng er ikke det nærmere innholdet i dette begrepet, men at hvem som er oppskyttende stat bestemmes ut ifra hvor og hvordan oppskytningen av romgjenstanden skjer. Definisjonen av begrepet tar ikke hensyn til senere utvikling i hvem som har interesser i romgjenstanden. At ansvarssubjektet er statisk medfører at Norge kan bli erstatningsansvarlig for skade voldt av romgjenstand som tidligere hadde den påkrevde tilknytningen til Norge, men som på tidspunktet for skade ikke har noe med Norge å gjøre.

Mange land, herunder Danmark og Finland, vurderer det slik at et mulig erstatningsansvar kun er rimelig i den utstrekning romgjenstanden har en tilstrekkelig tilknytning til sitt eget land. Siden definisjonen av hvem som er å anse som oppskyttende stat ikke tar hensyn til en utvikling hvor romgjenstanden ikke lenger har noen tilknytning til opprinnelig ansvarlig stat, må de ansvarlige statene regulere konsekvensene av den manglende tilknytningen selv. Et virkemiddel for å begrense erstatningsansvaret er å kreve at det inngås en avtale med hjemstaten til den som erverver romgjenstanden om at dette landet hefter for erstatningsansvaret knyttet til den aktuelle romgjenstanden. Denne avtalen vil ikke være bindende overfor øvrige parter til Ansvarskonvensjonen, men vil sikre dekning for et eventuelt erstatningsansvar, og ivareta målet om en tilstrekkelig tilknytning mellom skadevolder og den som sitter med erstatningsansvaret.

Hvis dette praktiseres som et absolutt krav for samtykke til overdragelse, kan myndighetene sikre at det er sammenfall mellom aktiviteten som har tilknytning til Norge og den aktiviteten myndighetene kan bli erstatningsansvarlig for.

Utvalget mener det er en utfordring at overdragelser av romgjenstander kan medføre at Norge som stat sitter med erstatningsansvar for romgjenstander uten tilknytning til Norge, og som norske myndigheter ikke har mulighet til å føre tilsyn med. Et slikt erstatningsansvar kan virke urimelig, og det er vanskelig å se hvorfor Norge skulle være interessert i den risikoen som ligger i erstatningsansvaret, når romgjenstanden ikke gir noen positive virkninger for Norges del. Samtidig kan det være konkrete omstendigheter som tilsier at det er ønskelig å samtykke til overdragelser uten at det foreligger en avtale om erstatningsansvaret. Det kan for eksempel være vanskelig å inngå en slik avtale, eller risikoen for erstatning vurderes til å være så liten at en avtale er unødig. Ut fra dette mener utvalget det ikke er hensiktsmessig at en slik avtale skal være et krav for samtykke til overdragelse til utenlandske personer, men at dette kan stilles som et vilkår.

Myndighetene vil ha et skjønnet ved vurderingen av om samtykke til overdragelse skal gis eller ikke. Dette skjønnet kan forvaltningen bruke til å stille vilkår for å samtykke til overdragelsen. Utvalget legger til grunn at et vilkår om en avtale om Norges erstatningsansvar etter omstendighetene både har den tilstrekkelige sammenhengen med samtykkevedtaket og ikke er uforholdsmessig tyngende. Det er således ikke nødvendig rettslig sett å lovregulere adgangen til å stille krav om inngåelsen av en avtale. Lovregulering kan imidlertid være hensiktsmessig av andre grunner. For det første legger norsk lov seg med dette på linje med andre lands regulering. Manglende omtale av det særegne ved overdragelse til utlandet kan gi inntrykk av at det ikke er aktuelt å kreve inngåelse av en slik avtale. For det andre vil en lovhjemmel informere tydelig om at krav om en avtale er et aktuelt vilkår.

Utvalget foreslår derfor at loven inneholder en bestemmelse om at krav om avtale om Norges folkerettslige ansvar kan være vilkår for å overdra romgjenstanden.

Det kan innvendes at siden vilkåret kun gjelder overdragelse til utenlandske personer, så vil en innføring av et slikt vilkår innebære forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Slik åpen forskjellsbehandling er i

strid med EØS-avtalen artikkel fire, og kan kun rettferdiggjøres i svært begrenset grad. Forutsetningen for at vilkåret er i strid med EØS-retten er imidlertid at det foreligger forskjellsbehandling. Det vil ikke være tilfelle dersom den ulike behandlingen skyldes objektive forskjeller i situasjonen for en norsk og utenlandsk erverver.⁹⁷ Slik utvalget ser det, er et erstatningsansvar for norske myndigheter for skade voldt av gjenstander som ikke har tilknytning til Norge og som norske myndigheter ikke kan føre tilsyn med, en annen situasjon enn ansvar for gjenstander som har tilknytning til Norge og som norske myndigheter kan føre tilsyn med. Utvalget mener derfor vilkåret ikke innebærer ulovlig forskjellsbehandling.

10.6 Unntak fra krav om tillatelse for holder av utenlandsk tillatelse til romaktivitet

10.6.1 Innledning

Loven gjelder for romaktivitet i utlandet som foretas av norske statsborgere eller juridiske personer. Romaktivitet er imidlertid en aktivitet som i de aller fleste tilfeller reguleres detaljert av myndighetene på det territoriet oppskytningen skal skje. Dette medfører en risiko for unødig ekstra regulering. Et norsk selskap som ønsker å skyte opp satellitter i et annet land, kan for eksempel måtte forholde seg til to søknader om tillatelse. Utvalget antar at norske myndigheter har dårligere mulighet til å håndheve norske regler når oppskytningen foregår i utlandet, selv overfor nordmenn og norske selskaper. I slike tilfeller kan en omfattende prosess med søknad om tillatelse fra norske myndigheter være unødig kompliserende og lite effektiv.

Utvalget har likevel foreslått at norske statsborgere og juridiske personers romaktiviteter i utlandet faller inn under loven. Erfaring internasjonalt har vist at det er en ikke ubetydelig risiko for hull i regelverk ved oppskytninger av utenlandsk nyttelast. Slike hull i regulering og håndheving kan lede til at det skytes opp nyttelast som ikke er godkjent av noen myndigheter, eller som på tross av en avvist søknad likevel blir skutt opp som følge av manglende håndheving. Dette betyr imidlertid ikke at loven ikke kan ta hensyn til mulige negative konsekvenser av potensiell dobbelregulering, både fra staten hvis territorium

aktiviteten skjer på og fra hjemstaten. Én måte å ta hensyn til potensielt negative konsekvenser er ved å ta hensyn til allerede gitte tillatelser fra andre tilsynsmyndigheter.

10.6.2 Gjeldende rett

Dagens romlov regulerer ikke betydningen av at en søker om tillatelse allerede har tillatelse utstedt fra utenlandsk tilsynsmyndighet. Dette har heller ikke vært en problemstilling som har vært aktuell ved behandling av de tillatelsene som er gitt under dagens lov.

Etter alminnelig norsk forvaltningsrett er det ikke tvil om at norske tilsynsmyndigheter uten hjemmel kan ta hensyn til utenlandske tillatelser. Norske forvaltningsmyndigheter må i så tilfelle treffe et eget vedtak og gi en «norsk» tillatelse. Den utenlandske tillatelsen vil i vurderingen av en slik søknad være faktum relevant for vedtaket om å gi tillatelse. Tillatelsen vil imidlertid ikke kunne være mer enn relevant faktum. Det betyr at norske myndigheter må foreta de samme vurderinger som den ville gjort for søkere som ikke allerede har en utenlandsk tillatelse. Det kan derfor spørres hvor mye fleksibilitet norske myndigheter reelt sett har til å ta hensyn til allerede gitte utenlandske tillatelser ved vurderinger av søknader under dagens lov.

10.6.3 Fremmed rett

Danmark og Finland har ikke særskilte regler for behandling av tillatelser fra en søker som allerede har en utenlandsk tillatelse til å drive med romaktivitet. Både Frankrike og New Zealand åpner for at tilsynsmyndigheten i en søknadsprosess kan ta hensyn til tillatelser gitt av andre lands tilsynsmyndigheter, for å motvirke en mulig dobbelregulering.

New Zealands Outer Space and High-Altitude Activities Act har en generell hjemmel som gir tilsynsmyndigheten mulighet til å ta hensyn til tillatelse gitt av andre land. Artikkel 51 første ledd lyder slik:

«The Minister may treat a licence, permit, or other authorisation that concerns a matter relevant to the Minister's decision and that was granted, or is likely to be granted, to an applicant or other person in a country other than New Zealand as satisfying some or all of the criteria for granting a launch licence under section 9, a payload permit under section 17, an overseas launch licence under section 25, an overseas payload permit under section 33, or a facility licence under section 40.»

⁹⁷ Se nærmere om dette i Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathiesen, *EØS-rett* 3. utg, Bergen 2018 s. 112 flg.

Bestemmelsen gir hjemmel for å anse en gitt tillatelse som tilstrekkelig til å oppfylle enkelte eller alle krav for å få tillatelse.

Frankrikes lov om romoperasjoner inneholder en lignende hjemmel. Det følger av artikkel 4 fjerde ledd at tilsynsmyndigheten kan ta hensyn til tillatelse gitt av utenlandske myndigheter. Adgangen i fransk rett er likevel mer begrenset enn på New Zealand, i det tilsynsmyndigheten kun kan ta hensyn til en gitt tillatelse for romaktivitet utenfor fransk territorium. Bestemmelsen lyder slik:

«When an authorization is solicited for an operation which is to be carried out from the territory of a foreign State or from means or facilities falling under the jurisdiction of a foreign State, the conditions in which the administrative authority may exempt the applicant from all or any part of the compliance checking mentioned in the first paragraph, when the national and international commitments made by that State as well as its legislation and practices include sufficient guarantees regarding the safety of persons and property and the protection of public health and the environment, and liability matters.»⁹⁸

Felles for bestemmelsene er at de ikke gir innehavere av utenlandske tillatelser noe krav på anerkjennelse, men at tilsynsmyndigheten gis en mulighet til å anerkjenne utenlandske tillatelser.

10.6.4 Utvalgets drøftelser

Drøftelsene har vist at norske myndigheter innenfor rammen av alminnelig forvaltningsrettslige regler kan ta hensyn til tillatelser gitt fra utenlandske tilsynsmyndigheter. Denne rammen vil imidlertid etter omstendighetene være nokså snever. Utvalget har derfor vurdert om det er hensiktsmessig å ta inn en egen hjemmel for å la forvaltningen anerkjenne utenlandske tillatelser. Anerkjennelsen vil da skje i form av et unntak fra hele eller deler av lovens regler. Istedenfor å gå gjennom en vanlig søknadsprosess, vil innehaveren av utenlandsk tillatelse være gjenstand for en egen, enklere søknadsbehandling hvor deler av kravene til søknaden anses godtgjort gjennom den andre tillatelsen.

Det er særlig tre situasjoner hvor et slikt unntak vil kunne være nyttig.

⁹⁸ Uofisiell oversettelse av den franske LOI no 2008518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, oversatt av Centre National d' Etudes Spatiales Legal Department.

For det *første* dersom norske aktører forestår oppskytninger i utlandet. Oppskytningsaktivitet har nær tilknytning til territoriet det skjer på, og er en type aktivitet territorium staten har en klar interesse i å regulere. Dette medfører at territorium staten gjennomgående stiller strenge krav og håndhever disse. Hvis den norske aktøren kun forestår oppskyting, og ikke senere har noen interesse i eller ansvar for nyttelasten, vil det ikke være tale om romaktivitet som Norge senere har folkerettslig ansvar for å føre tilsyn med. Dette skyldes at ansvaret for å føre tilsyn med romgjenstanden som oppskytingen plasserer i verdensrommet vil ligge på hjemstaten til den som drifter romgjenstanden, ikke hjemstaten til den som foresto oppskytingen, jf. nærmere kapittel 9.3.3. Fraværet av en senere forpliktelse til å føre tilsyn, i kombinasjon med at territorialstaten stiller strenge krav, kan tilsi at norsk lovgivning vil være overflødig og således ikke bør legge unødige begrensninger på den norske aktørens oppskytningsaktivitet. En mulig innvending mot dette er usikkerheten knyttet til erstatningsansvaret for Norge som oppskyttende stat hvor norske borgere eller selskap driver romaktivitet utenfor norsk territorium. Som utvalget viste i kapittel 5.3 er det usikkert om Norge vil være erstatningsansvarlig etter Ansvarskonvensjonen i en situasjon som denne. Et mulig erstatningsansvar kan tilsi at norsk lovgivning bør gjelde, men det er etter utvalgets syn tenkelig at den andre statens lovgivning ivaretar også en slik risiko på en hensiktsmessig måte.

For det *annet* ved oppskyting av utenlandsk nyttelast fra norsk territorium. Som utvalget tidligere har påpekt, synes det å være en bred internasjonal enighet om at primæransvaret for godkjenning av nyttelast ligger på hjemstaten til den som senere skal drifte nyttelasten i verdensrommet. Dersom det i fremtiden blir oppskyting av satellitter i stor skala fra norsk territorium, vil det lede til oppskyting av utenlandsk nyttelast. Hvis denne nyttelasten allerede har vært gjennom en omfattende godkjennelsesprosess i utlandet, kan det tilsi at en omfattende vurdering av nyttelasten i Norge ikke er nødvendig.

For det *tredje* ved oppskyting av norsk nyttelast fra utlandet. Selv om holdningen internasjonalt synes å være at hjemstaten skal godkjenne nyttelasten, kan det forekomme avvik fra dette utgangspunktet. Hvis norske selskapers nyttelast må gjennom en omfattende og betryggende godkjennelsesprosess i utlandet før en oppskyting fra utlandet, kan dette også være en situasjon hvor det er praktisk å ikke gå gjennom en omfattende prosess i Norge.

Utvalget mener at unntaket neppe er aktuelt for oppskytninger fra norsk territorium hvor oppskytningen har nær tilknytning til Norge og utløser risiko for stor skade her. Det er videre behov for nær oppfølging av at oppskytningen skjer på en forsvarlig måte og i samsvar med lovens krav. Dette er forhold som skiller oppskytning fra de andre typetilfellene, og som tilsier at det neppe er aktuelt å gjøre unntak fra lovens krav eller ha en forenklet søknadsbehandling ved søknad om oppskytning fra norsk territorium.

En grunnleggende forutsetning for bruken av en slik hjemmel er at kravene i det aktuelle landets lovgivning i tilstrekkelig grad ivaretar de samme hensynene som norsk lov. Dette krever en oversikt over

og erfaring med søknadsbehandling og lovgivning i andre land som utvalget ikke har. Utvalget mener derfor et system for en form for anerkjennelse av utenlandske tillatelser eventuelt bør utvikles i forskrift. Utvalget foreslår en generell hjemmel til å gjøre unntak fra lovens krav i forskrift. Dette er en mulig hjemmel også for å gjøre unntak som skyldes at en operatør allerede har en utenlandsk tillatelse.

Utvalget foreslår derfor ikke noen egen bestemmelse om behandling av søknad for innehavere av utenlandske tillatelser, men mener et system for forenklet behandling av disse søknadene bør utvikles i forskrift dersom det i fremtiden viser seg å være behov for det.

11 Registrering av romgjenstand

11.1 Innledning

En sentral del av den internasjonale romretten er Registreringskonvensjonen, som forplikter statene til å registrere romgjenstander. Utvalget redegjør i dette kapitlet nærmere for innholdet i forpliktelsen til registrering etter konvensjonen, hvordan denne forpliktelsen etterleves i dag og hvordan andre land har gjennomført forpliktelsen i nasjonal lovgivning. Deretter drøfter utvalget hvordan registrering bør reguleres i norsk rett.

11.2 Folkerettslige føringer

Norge har gjennom tilslutning til Registreringskonvensjonen påtatt seg en forpliktelse til å registrere romgjenstander i et nasjonalt register, og gi denne informasjonen videre til FNs Generalsekretær. Registreringskonvensjonen inneholder nærmere regler for (i) hvilke romgjenstander Norge er forpliktet til å registrere og (ii) hvilken informasjon Norge er forpliktet til å videreformidle til FN.

Utvalget ser først på hvilke romgjenstander Norge er forpliktet til å registrere. Registreringsplikten følger av artikkel II. Plikten inntreer når en romgjenstand er skutt opp i verdensrommet, enten for å gå i bane rundt jorda eller for å plasseres annetsteds i verdensrommet. Det er oppskyttende stat («launching state») som er forpliktet til å registrere romgjenstanden. Begrepet oppskyttende stat er definert i konvensjonens artikkel I. Definisjonen lyder slik:

«The term “launching State” means:

- (i) A State which launches or procures the launching of a space object;
- (ii) A State from whose territory or facility a-space object is launched».

Definisjonen tilsvarer definisjonen i Ansvarskonvensjonen, jf. dens artikkel I bokstav c. Utvalget har redegjort for det nærmere innholdet i denne definisjonen i kapittel 5.3 og viser til denne drøftelsen. Redegjørelsen viser at begrepet «oppskyttende stat» i forhold til registrering omfatter (i) enhver oppskytning fra norsk territorium eller fra norskregistrert fartøy eller innretning i internasjonalt farvann eller luftrom, (ii) oppskytninger som gjennomføres av norske, statlige aktører i utlandet, (iii) anskaffelser av plass for satellitter/nyttelast av norske, statlige

aktører og (antagelig) (iv) oppskytninger som enten foretas eller anskaffes av norske statsborgere eller juridiske personer i utlandet. Dersom det er to eller flere oppskyttende stater, skal disse bli enige om hvilken stat som skal forestå registrering, jf. kapittel 5.3.3.3. Utgangspunktet er derfor at det ikke er aktuelt med flere enn en registreringstat.

Registreringskonvensjonen gir ikke detaljerte regler for innholdet i eller vedlikehold av registeret. Tvert imot følger det av artikkel II nr. 3 at registreringsstaten selv bestemmer «[t]he contents of each registry» og «the conditions under which it is maintained». Likevel vil den informasjonen staten plikter å gi videre til FN, være et utgangspunkt for den informasjonen registeret bør inneholde. Informasjonsplikten følger av artikkel IV. Første ledd sier at registreringsstaten skal «as soon as practicable» gi følgende informasjon til FNs Generalsekretær:

- «(a) Name of the Launching State ;
- (b) An appropriate designator of the space object or its registration number;
- (c) Date and territory or location of launch;
- (d) Basic orbital parameters, including:
 - (i) Nodal period,
 - (ii) Inclination,
 - (iii) Apogee,
 - (iv) Perigee;
- (e) General function of the space object».

11.3 Gjeldende rett

Det foreligger i dag ingen regler om registrering av romgjenstander i norsk rett. Som utvalget påpeker nedenfor, gjelder imidlertid Norges forpliktelse etter Registreringskonvensjonen uavhengig av gjennomføring i norsk rett.

På tross av at det ikke foreligger regler om registrering, har Norsk Romsenter (NRS) etablert et norsk register. I tildelingsbrev for 2014 ble NRS bedt om å etablere og vedlikeholde et register for registrering av norske romgjenstander i tråd med Registreringskonvensjonen. Norske satellitteiere rapporterer til Romsenteret om oppskytning av nye satellitter, samt endringer i tekniske og operasjonelle forhold knyttet til eksisterende satellitter, eksempelvis flytting til ny baneposisjon, overføring til den

såkalte kirkegårdsbanen⁹⁹ eller kontrollert retur til jorden.

I norsk sentralforvaltning er det Utenriksdepartementet som har ansvar for oppfølging av folkerettslige traktater som Norge har tiltrådt. Dette betyr i praksis at det er UD som oversender opplysninger om norske romgjenstander til FN. Romsenteret administrerer registeret, og rapporterer til UD, som videreformidler til FN. Oppdatering av registeret skjer i dag ved at NRS en gang i året tar kontakt med aktørene, som frivillig sender inn eventuelle endringer.

11.4 Fremmed rett

11.4.1 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rumd § 10 gir regler om registrering av romgjenstander. Første ledd sier at departementet skal opprette og føre et slikt register, og bestemmer at følgende skal registreres: (i) romgjenstander som «sendes i kretsløb om jorden eller længere ud» i verdensrommet, og (ii) romgjenstander Danmark er å anse som oppskyttende stat for. Annet ledd regulerer den situasjonen at flere stater er registreringspliktige, og henviser til avtale mellom de berørte statene i samsvar med Registreringskonvensjon, jf. ovenfor kapittel 11.2. Tredje ledd sier at opplysningene skal videreformidles til FNs register, og fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift.

Loven inneholder ikke en detaljert regulering av hva slags informasjon registeret skal inneholde. Dette er imidlertid regulert i forskrift, og er en ren oversettelse av den informasjonen Registreringskonvensjonen forplikter Danmark å gi om sine romgjenstander.

11.4.2 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet § 6 gir regler om registrering av romgjenstander. Det følger av bestemmelsens første ledd at arbeids- og næringsdepartementet skal føre et register over romgjenstander. Annet ledd angir hvilken informasjon operatøren er forpliktet til å formidle til departementet. Denne informasjonen tilsvarer informasjonen nevnt i Registreringskonvensjonen, og er oversatt slik:

- «1) utsändande stat eller stater,
- 2) verksamhetsutövarens namn,
- 3) beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
- 4) rymdföremålets allmänna syfte,
- 5) tidpunkt och plats för utsändande samt uppsändningsanläggning,
- 6) parametrarna för rymdföremålets rörelsebana, som omfattar
 - a. omloppstid,
 - b. banplanetets lutning,
 - c. apogeum,
 - d. perigeum».

Det følger av siste ledd at departementet kan gi nærmere bestemmelser om registeret og den informasjonen operatøren plikter å gi.

11.5 Sofia-modellen

Sofia-modellen regulerer opprettelsen av et register over romgjenstander i artikkel 10. Første ledd sier at et register skal etableres, og at dette skal opprettholdes av «competent minister». Annet ledd regulerer hvilke romgjenstander som skal registreres, og knytter denne reguleringen til hvilke romgjenstander staten er forpliktet til å registrere. Tredje ledd regulerer situasjonen med flere oppskyttende stater og henviser til avtale mellom dem i samsvar med Registreringskonvensjonen. Fjerde ledd definerer den informasjonen som skal tas inn i det nasjonale registeret i samsvar med kravene i Registreringskonvensjonen og sjette ledd sier at opplysningene i første ledd skal videreformidles til FN.

11.6 Utvalgets drøftelser

Norge er gjennom tilslutning til Registreringskonvensjonen forpliktet til å ha et register for romgjenstander, til å registrere visse romgjenstander i dette registeret og videreformidle en bestemt type informasjon om de registrerte romgjenstandene til FN. Det er derfor ikke nødvendig å gjenta en slik forpliktelse i loven. Utvalget mener likevel loven av pedagogiske grunner bør vise at et slikt register finnes, og signalisere hvem som er ansvarlig for å føre registeret. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse som sier hvilke romgjenstander som skal registreres.

Registreringskonvensjonen legger ingen føringer på innholdet i et norsk register over romgjenstander. Konvensjonen artikkel IV regulerer imidlertid informasjonen traktatpartene skal gi til FN om registrerte

⁹⁹ Kirkegårdsbanen er navnet på en bane rundt jorda som ligger om lag 40.000 km over ekvator, 300 km lenger ut enn den geostasjonære banen. Banen har fått tilnavnet kirkegårdsbanen fordi en rekke geostasjonære satellitter plasserer der ved slutten av sin levetid.

romgjenstander. Utvalget mener det norske registeret bør inneholde den samme informasjonen som skal videreformidles til FN fordi dette er informasjon som også vil være relevant for et norsk register. Utvalget har vurdert behovet for å kreve ytterligere informasjon i det norske registeret, men kommet til at informasjonen som følger av artikkel IV er tilstrekkelig.

Gjennomgangen av dansk og finsk rett viser ulike løsninger med hensyn til hvor detaljert loven regulerer informasjonen registeret skal inneholde. Den finske loven har oversatt forpliktelsen i Registreringskonvensjonen, mens dansk lov kun har en generell formulering. Denne generelle formuleringen er imidlertid konkretisert i forskrift, hvor det stilles krav om at registeret skal inneholde den informasjonen som skal videreformidles til FN. Spørsmålet er således om dette bør følge av loven eller ikke. Utvalget peker her på at Registreringskonvensjonen ble vedtatt i 1974 og ratifisert av Norge i 1995, og det

er ikke grunn til å tro at den endres med det første. Utvalget mener derfor det er mer hensiktsmessig at konvensjonens forpliktelser gjengis i lov enn i forskrift. Dette gjelder særlig fordi bestemmelsen også pålegger operatøren en forpliktelse til å gi informasjonen registeret skal inneholde.

Registreringskonvensjonen artikkel II regulerer hvilke romgjenstander som skal registreres. Utvalget foreslår ingen egen regulering om dette, men mener det er mest hensiktsmessig at loven henviser til denne bestemmelsen. Det vil derfor bero på en tolkning av Registreringskonvensjonen om en romgjenstand skal registreres i Norge eller ikke.

Utvalget antar at det kan være behov for mer detaljerte regler om føring og innhold i registeret. Utvalget foreslår derfor en hjemmel til å gi nærmere regler om registeret i forskrift.

12 Operatørens plikter

12.1 Overordnede vurderinger

Romaktivitet medfører risiko for store ødeleggelser og enorme tap. Aktiviteten skjer i hovedsak i verdensrommet hvor det etter omstendighetene vil være vanskelig å gjenopprette en skade dersom den oppstår. Rakettoppskytninger foregår også nær jordoverflaten og fører med seg stor risiko for skade på bakken. Det er derfor viktig at loven pålegger operatøren de plikter som er nødvendig for å gjennomføre romaktiviteten på en forsvarlig måte. Det er disse reglene som er temaet i det videre. Før utvalget går nærmere inn på de enkelte forpliktelsene i utkastet, finner utvalget grunn til å drøfte strukturen på og utformingen av operatørens plikter. Spørsmålet er særlig hvilke forpliktelser loven bør inneholde.

I dag er gjennomføring av romaktivitet sparsomt regulert, med noen generelle krav i lovgivningen og individuelle vilkår i tillatelser gitt under dagens lov. De individuelle vilkårene er tilpasset aktiviteten det gis tillatelse til. Det er foreløpig kun gitt tillatelser til oppskytning av sonderaketter fra Andøya og Ny-Ålesund, og vilkårene i disse tillatelsene er tilpasset denne oppskytningsaktiviteten. Siden utvalgets utkast til lov også foreslår å regulere andre forhold enn oppskytninger, er ikke nødvendigvis kravene i disse tillatelsene egnet som utgangspunkt for en alminnelig regulering av hvordan romaktivitet bør gjennomføres. Utvalget går derfor ikke nærmere gjennom disse tillatelsene. Det er heller ikke nødvendig med noen redegjørelse for folkeretten her. Folkeretten legger få føringer på utformingen av lovens krav til gjennomføringen av romaktivitet, og de føringer den gir angår ikke den overordnede strukturen. Utvalget vil derfor kun behandle folkeretten i den grad den har relevans under redegjørelsen for de enkelte pliktene.

Utvalget har følgelig foreslått de krav som skal gjelde for å drive med romaktivitet på relativt fritt grunnlag, men har sett hen til finsk og dansk rett og Sofia-modellen. Utfordringen har vært å identifisere hvilke forpliktelser som bør gjelde generelt for alle former for romaktivitet. Utvalget har valgt å foreslå et relativt bredt sett med forpliktelser selv om dette kanskje ikke passer like godt for alle typer aktivitet loven gjelder for. Utvalget mener imidlertid at samtlige forpliktelser gjennomgående vil være relevante,

og at de bør fremheves i loven såfremt de ikke leder til uønskede resultat.

Utvalget mener den primære forpliktelsen til den som skal drive med romaktiviteter bør være forsvarlig drift. Utvalget foreslår derfor et forsvarlighetskrav som gjelder som en overordnet norm for hvordan operatøren skal opptre. Utkastets spesielle forpliktelser kan ses som kasuistiske utslag av hva som er forsvarlig opptreden. De øvrige forpliktelsene vil dermed også ha som funksjon at de presiserer forsvarlighetsvurderingen, samtidig som en overordnet norm innebærer at loven stiller krav til alle sider ved å drive med romaktivitet.

Ut over det generelle kravet til forsvarlighet, stiller utkastet krav til håndteringen av romsøppel, til begrensning av miljøkonsekvenser av romaktivitet, til sikkerhetsstyringen og til hvilken påvirkning romaktivitet har på annen lovlig aktivitet. Disse forpliktelsene gjelder direkte hvordan operatøren driver romaktiviteten, og det er disse forpliktelsene som utgjør kjernen av utkastets regulering av romaktiviteter. For å sikre myndighetene gode forutsetninger for å føre tilsyn med overholdelse av loven, mener utvalget det også er nødvendig å pålegge operatøren en plikt til å informere myndighetene om faktiske omstendigheter som kan ha betydning for tillatelsen. Denne plikten hører etter utvalgets syn naturlig sammen med de øvrige pliktene til hvordan aktiviteten skal gjennomføres.

Et felles spørsmål for disse pliktene er hvordan de bør utformes. Utvalget mener operatørens forpliktelser gjennomgående bør knyttes til en kost-nytte vurdering ved at kravene gjelder så langt den samfunnsmessige nytten ved økning av for eksempel sikkerhetsnivået eller miljøtiltak er større eller lik kostnadene økningen innebærer. En slik utforming av kravene medfører at de vil variere for ulike operatører som driver med ulike typer aktivitet, samtidig som man unngår absolutte forpliktelser som ikke er mulig å etterleve. Det vil også forhindre at myndighetene gir tillatelser som det etter omstendighetene ikke er lønnsomt å bruke, fordi lovens krav til gjennomføringen av aktiviteten medfører for store kostnader for operatøren.

I det videre går utvalget nærmere inn på bakgrunnen for de ulike forpliktelsene det foreslår.

12.2 Forsvarlig drift

Romaktivitet er ressurskrevende. Operatøren må ha nødvendig teknisk innsikt og økonomiske ressurser til å håndtere utfordringene romaktiviteten innebærer. Dette gjelder ikke kun i planleggingen av hvordan romaktiviteten skal gjennomføres, men også underveis når operatøren står overfor uforutsette situasjoner eller nye problemstillinger. Minstekravene til hvordan operatøren skal opptre under gjennomføringen av romaktiviteter følger av loven. Loven gir i visse tilfelle detaljerte og presise plikter, mens andre regler åpner for mer skjønnsmessige vurderinger. Utvalget mener imidlertid at det er helt grunnleggende at operatøren i alle sammenhenger opptre forsvarelig.

Verken folkeretten eller Sofia-modellen inneholder noe direkte krav om forsvarelig drift. Det samme gjelder finsk og dansk rett, selv om kravene til teknisk kompetanse og finansielle ressurser for å få tillatelse normalt vil sikre at operatøren faktisk opptre forsvarelig.

Risikoen forbundet med romaktivitet er som nevnt stor. Andre lover som krever tillatelse for å drive risikofylt aktivitet, inneholder ofte et overordnet krav til forsvarelig opptreden. Eksempler på dette er petroleumsloven § 10-1 første ledd og mineralloven § 41. Utvalget mener et tilsvarende krav bør gjelde for romaktivitet, og at det bør komme til uttrykk i loven. Utvalget foreslår derfor et generelt krav om at romaktivitet skal drives forsvarelig. Forsvarlighetskravet er utformet som en generell norm for hvordan operatøren skal opptre. Hva som anses som forsvarelig vil utvikle seg over tid. Bestemmelsen gir i så måte uttrykk for en rettslig standard. Lignende bestemmelser i lovgivningen for øvrig har også blitt omtalt som funksjonskrav.¹⁰⁰ Med det menes at bestemmelsen stiller krav til et resultat uten å gi detaljerte regler om hvordan resultatet skal oppnås.

Et overordnet forsvarelighetskrav kan inkludere nye eller ukjente forhold lov eller forskrift ikke gir eksplisitte regler for. Dette er særlig av betydning når myndighetene stilles overfor aktivitet som utvikler seg raskt, og hvor denne utviklingen kan gi seg utslag i nye risikofaktorer. Selv om det er grenser for hva en helt generell bestemmelse kan fange opp, vil bestemmelsen være et korrektiv mot at lovens krav ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset nye former for romaktivitet. Dette gir også operatøren trygghet for at hittil ukjente former for romaktivitet kan være i tråd med

lovens regler, så lenge denne nye aktiviteten skjer på en forsvarelig måte.

Utvalget går nærmere inn på innholdet i forsvarelighetskravet i merknadene til utkastet § 14.

12.3 Romsøppel

12.3.1 Om bærekraftig bruk av verdensrommet

Det foreligger ingen internasjonalt anerkjent definisjon av begrepet «romsøppel», men begrepet brukes i dag om romgjenstander skapt av mennesker og som er etterlatt i verdensrommet fordi de ikke lenger fungerer. At de ikke lenger fungerer betyr at de ikke er i drift og derfor heller ikke kan kontrolleres fra jorden.

Romsøppel er en stor utfordring fordi det er begrensninger på de baner rundt jorden som kan brukes til romaktivitet. Det er i hovedsak to baner som er attraktive for satellitter: Geostasjonær bane (GEO), som ligger om lag 35786 km fra jorda over ekvator, og lav jordbane (LEO), som ligger 200 til 1300 km fra jorda. Disse banene har rom for mange satellitter, men etter hvert som stadig flere satellitter benytter banene, og stadig flere aktører ønsker å plassere nye satellitter i samme baner, er det blitt tydelig at baner rundt jorden er et knapphetsgode. Håndteringen av romsøppel henger derfor nært sammen med målet om bærekraftig bruk av verdensrommet. I bærekraftbegrepet ligger at aktivitet skal tilfredsstillere dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter. Forbindelsen mellom bærekraft og romsøppel ligger i at håndtering av romsøppel er en nødvendig forutsetning for å sikre mulighetene for lignende aktivitet i fremtiden.

Forskere har i lang tid vært oppmerksom på at for mye romsøppel kan ha ødeleggende konsekvenser for den fremtidige bruken av verdensrommet. Så tidlig som i 1978 begynte forskere å snakke om behovet for kontroll med gjenstander som etterlates i verdensrommet. NASA-forskeren Donald Kessler var den første som advarte mot fortetning av jordbaner. Han var bekymret for at selv små kollisjoner kunne få store konsekvenser når tettheten av øvrige romgjenstander i bane er høy fordi man kunne få en serie kjedekollisjoner som vil gjøre det umulig å plassere satellitter i samme jordbane i lang tid fremover. Dette scenarioet har senere fått tilnavnet Kessler-syndromet, og betegner situasjonen dersom man ikke tar utfordringen romsøppel skaper for fremtidig bruk av verdensrommet alvorlig.

¹⁰⁰ Se kommentaren til § 10-1 første ledd i Ulf Hammer (m.fl.), *Petroleumsloven: Kommentartutgave*, Oslo 2009.

Formålet med regulering av romsøppel er følgelig å begrense mengden ikke-fungerende romgjenstander i verdensrommet for å sikre at baner rundt jorda også i fremtiden kan brukes til satellittaktivitet. Utviklingen innenfor romfartsnæringen går i retning av stadig flere satellitter som brukes til stadig nye formål. Dette innebærer at det vil være flere satellitter i bane rundt jorda nå og i fremtiden, enn det var tidligere. Det må derfor stilles krav til hvordan de gjenstandene som nå er i bane og som senere skal skytes opp, skal håndteres når de ikke lenger er i drift.

Et eksempel i denne sammenhengen er de foreslåtte lavbanesystemene for datakommunikasjon som planlegges rullet ut i løpet av de neste årene. Til sammen har de foreslåtte systemene planer om å skyte ut mer enn 10.000 satellitter i baner fra 550-1200 km. Dette har ført til at mange etablerte aktører har uttrykt bekymring for hvordan dette enorme potensialet for romsøppel skal håndteres. Det er rimelig å forvente at en viss prosentandel av satellittene som sendes opp vil ha feil som gjør dem ukontrollerbare og dermed til romsøppel fra dag en. Andre vil feile underveis i levetiden sin og kanskje bli romsøppel i den operasjonelle banen til systemene.

To av operatørene har allerede startet utskytning av sine satellitter, og planlegger å plassere til sammen over 1000 satellitter i bane i løpet av 2020. Begge gir uttrykk for ønske om ansvarlig bruk av verdensrommet, men har ulik tilnærming til hvordan dette skal gjøres. Det ene systemet plasserer satellitter i baner 1200 km over ekvator, som er en høyde hvor satellittene ikke naturlig returnerer til jordens atmosfære innen noen rimelig tidshorison. Et slikt system er avhengig av strenge krav til mekanismen som tar satellittene ut av banen, og løsninger som muliggjør en fremtidig fjerning av satellittene, ved å bruke en spesialdesignet satellitt som kan koble seg til dem mekanisk og trekke dem ut av banen. Den andre operatøren har i tillegg til systemer for retur til jordens atmosfære ved endt levetid valgt å legge seg i baner 550km over bakken. Her vil satellittene på grunn av den svake luftmotstanden naturlig returnere til jordens overflate innenfor den aksepterte 25 års grensen, selv i tilfeller der satellitten har feilet og ikke kan kontrolleres.

Utviklingen av slike megaprosjekter aktualiserer hvilke krav nasjonale myndigheter bør stille, både for megaprojektene i seg selv, men også for mindre prosjekter i samme baner, som må ta hensyn til den økte mengden romgjenstander i bane.

12.3.2 Folkerett

Det foreligger ingen bindende folkerettslig forpliktelse til å motvirke produksjonen av romsøppel, eller regler som sanksjonerer private som etterlater ikke-fungerende romgjenstander i verdensrommet. Norge er imidlertid som part til Romtraktaten forpliktet til å ta tilbørlig hensyn til andre staters interesser i verdensrommet, jf. artikkel IX. I denne forpliktelsen kan det ligge visse krav til håndtering av romsøppel.

Det finnes likevel en rekke internasjonale instrumenter lovgiver bør ta hensyn til i utformingen av krav i norsk lovgivning. Disse er i hovedsak nedfelt i form av ikke-bindende retningslinjer og standarder. På oppdrag fra utvalget har professor Steven Freeland skrevet et notat som gir en kortfattet oversikt over de viktigste instrumentene av betydning for utformingen av nasjonal lovgivning.¹⁰¹ Notatet er inntatt i utredningen som vedlegg 3. Notatet gir en oversikt over innholdet i og betydningen av de tre sentrale retningslinjene som retter seg mot regulerende myndigheter. Retningslinjene har ulik karakter og utforming, noe som i stor grad skyldes at de er utformet av forskjellige organer. I det følgende gis det en kort oversikt over hovedtrekkene i notatet.

Notatet gir en viss bakgrunn for tematikken, før det går nærmere inn på tre ikke-bindende retningslinjer:

(i) Inter-Agency Space Debris Coordination Committee (IADC)

IADC er et mellomstatlig forum hvor eksperter fra nasjonale romfartsmyndigheter diskuterer og utveksler erfaringer. Forumet ble opprettet i 1993 som følge av økt risiko for kollisjoner pga. økende aktivitet i verdensrommet. IADC oppnådde enighet om sine retningslinjer i 2002. Retningslinjene er detaljerte og tekniske, og identifiserer fire faktorer som har særlig betydning for hvilken påvirkning romaktivitet har på miljøet i verdensrommet:

1. minimering av romsøppel etterlatt under normal operasjon,
2. minimering av sannsynlighet for at romgjenstand brytes opp i bane,
3. håndtering etter avsluttet oppdrag,
4. forhindring av kollisjoner i bane.

(ii) UNCOPUOS Space Debris Mitigation Guidelines

UNCOPUOS er FNs primære forum for diskusjon av romrelaterte spørsmål. Komitéen er delt inn i en teknisk og en juridisk underkomité. UNCOPUOS

¹⁰¹ Steven Freeland, *Space Debris*, 27. august 2019, vedlegg 3.

Space Debris Mitigation Guidelines er utformet av den tekniske underkomitéen fordi de ikke skal være rettslig bindende. I 2007 godtok COPUOS et forslag til retningslinjer, og FNs Generalforsamling ga senere sin tilslutning til disse i resolusjon 62/217.¹⁰² Resolusjonen oppfordrer FNs medlemsstater til å implementere retningslinjene i sine respektive nasjonale lover. Anbefalingene bygger på IADC sine retningslinjer, men er mindre tekniske og detaljerte i formen. Anbefalingene synes likevel å adressere de samme hovedkategoriene av utfordringer som IADC.

(iii) Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities

Det siste dokumentet Freeland trakk frem er UNCOPUOS Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities. Retningslinjene ble vedtatt på komitéens møte i juni 2019, og inneholder 21 anbefalinger for reguleringen av romaktiviteter. De fleste av disse retningslinjene har betydning for håndtering av romsøppel. Retningslinjene er beskrevet i generelle vendinger i kapittel 5.2.3.4. Freeland gir i sitt notat en nærmere redegjørelse for de anbefalingene som har særlig betydning for håndteringen av romsøppel.

(iv) Sammenfatning

Retningslinjene gir en oversikt over temaer lovgiver bør være oppmerksom på i fastsettelsen av krav til håndtering av romsøppel. Samtidig gir de ikke detaljerte anbefalinger for hvordan loven bør utformes, og overlater en betydelig skjønnsmargin til nasjonale myndigheter.

Retningslinjene som her er nevnt retter seg mot stater og gjelder utformingen av krav i nasjonal lovgivning. Disse kravene formuleres hovedsakelig som funksjonskrav. Med dette menes at kravene ikke forplikter operatøren til en bestemt prosedyre, men heller fokuserer på hvilken funksjon eller resultat som skal oppnås. Det betyr samtidig at det ikke er detaljerte krav til operatøren i disse retningslinjene. Detaljerte prosedyrer for hvordan operatører bør opptre kan man finne i andre typer retningslinjer, som utvalget går kort inn på i neste delkapittel.

12.3.3 Retningslinjer for håndtering av romsøppel

Det eksisterer også retningslinjer og standarder som retter seg direkte mot den som driver med romaktiviteten, dvs. standarder som beskriver hvordan

operatøren må handle for å nå de krav statene setter. Det er her særlig grunn til å fremheve standardiseringsarbeidet til Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO). ISO er en uavhengig, internasjonal organisasjon med standardiseringsorganisasjoner i 164 land som medlemmer. Standard Norge er det norske medlemmet i organisasjonen.

ISO publiserte et omfattende sett med standarder for å håndtere romsøppel i 2010 med oppdatering i 2019. Standardene bygger på arbeidet som er gjort i regi av FN og UNCOPUOS. Standard 24113:2019 angir generelle krav og tiltak. Disse generelle tiltakene er videre presisert i en rekke mer detaljerte, tekniske standarder. Standardene er utviklet i et samarbeid mellom ledende tilsynsmyndigheter og bransjen selv, og søker å balansere hensynet til bærekraftig bruk av verdensrommet mot hensynet til kostnadseffektivitet og lønnsomhet i romsektoren. Formålet med standarden er å kodifisere beste praksis innenfor bransjen, og standarden er gjort obligatorisk for alle romoperasjoner i regi av ESA.

Utviklingen av ISOs standarder viser at det er en betydelig bevegelse i retning av en harmonisert oppfatning ikke kun om målsetning, men også virkemiddelbruk for å håndtere romsøppel. Samtidig kan det være berettigede grunner til å fravike standardene, og ISO fremhever selv at deres standarder er utformet for å være nettopp standarder som kan fravikes, ikke bindende regler. Det er derfor grunn til å være varsom med å gjøre standardene rettslig bindende. Samtidig er det ikke tvil om at standardene også kan ha betydning for innholdet i mer overordnede krav i nasjonal lovgivning, men da ved at de gir uttrykk for hva som er akseptert bransjepraksis.

12.3.4 Fremmed rett

12.3.4.1 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet § 10 annet ledd oppstiller krav til å motvirke produksjon av romsøppel. Bestemmelsen lyder slik:

«Verksamhetsutövaren ska i enlighet med allmänt godkända internationella anvisningar försöka se till att rymdverksamheten inte ger upphov till rymdskrot. Verksamhetsutövaren ska i synnerhet begränsa uppkomsten av rymdskrot i samband med rymdföremålets normala funktion, minska riskerna för att rymdföremålet går sönder och kolliderar i rymden samt försöka flytta ett rymdföremål som avslutat sitt uppdrag till en mindre använd omloppsbana eller till atmosfären.»

¹⁰² FNs Generalforsamlings resolusjon 62/217, vedtatt 22. desember 2007.

Bestemmelsen gir ingen absolutt forpliktelse til å unngå romsøppel. Forpliktelsen er begrenset til å «försöka» å ikke etterlate romsøppel, likevel slik at dette skal gjøres i tråd med «allmänt godkända internationella anvisningar». Bestemmelsen sier ikke hvilke retningslinjer dette er, men er altså tydelig på at operatøren skal opptre i tråd med anerkjente internasjonale standarder.

Bestemmelsen tar videre inn de fire faktorene som IADC har identifisert i sine retningslinjer som særlig viktig for påvirkningen romsøppel har på miljøet i verdensrommet.

12.3.4.2 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum § 6 første ledd nr. 4 stiller krav til håndteringen av romavfall som et minstevilkår for tillatelse. Bestemmelsen krever at «operatøren har truffet passende foranstaltninger i forhold til håndtering af rumaffald».

I likhet med den finske gir bestemmelsen ikke anvisning på et konkret resultat. Operatøren har ikke plikt til å unngå fullstendig å etterlate romsøppel, men må gjøre en viss innsats for å forhindre at aktiviteten etterlater romsøppel. Det nærmere kravet til innsatsen fremgår ikke direkte av bestemmelsen.

12.3.5 Utvalgets drøftelser

Utvalget mener målsetningen for Norge som regulerende myndighet bør være at romaktivitet drevet med norsk tillatelse skal drives på en bærekraftig måte. Dette innebærer at det som et utgangspunkt ikke bør aksepteres at romaktiviteten etterlater ukontrollerte romgjenstander i bane rundt jorda. Romaktiviteten må derfor være organisert slik at operatøren ved avslutningen av romaktiviteten har kontroll med de romgjenstandene som verken skal driftes videre eller returneres til jorden.

Selv om lovgivers målsetning og kravet til operatørens drift er at det ikke skal etterlates romsøppel, er det ikke nødvendigvis rimelig å kreve dette som en absolutt resultatforpliktelse. Overholdelse av internasjonale standarder og beste-praksis normer gir i seg selv ingen garanti for at man unngår romsøppel. Utvalgets utgangspunkt er som nevnt en forsvarlighetsnorm bygget på en kost-nytte vurdering hvor operatøren forventes å overholde relevante normer i den utstrekning nytten ved å følge disse overstiger kostnadene ved de tiltak normen anviser. Kan operatøren dokumentere en fremgangsmåte i tråd med en slik vurdering må det i utgangspunktet aksepteres at han ikke oppnår et resultat med null romsøppel.

Utvalget peker videre på at både kunnskapen om romsøppel og teknologien som er nødvendig for å unngå romsøppel er i endring. Dagens løsninger og teknologi kan være utdatert om noen år, og lovens krav til operatøren bør derfor formuleres slik at forpliktelsen kan utvikle seg i tråd med kunnskaps- og teknologiutviklingen. Lovens krav bør derfor ikke knyttes til en konkret resultatforpliktelse, men heller til den innsatsen operatøren må gjøre for å overholde de til enhver tid gjeldende krav. I fremtiden kan det være mulig aktivt å fjerne romsøppel, og forpliktelsen som pålegges operatøren bør være fleksibel nok til å åpne for en slik utvikling. Utvalget foreslår derfor at kravet skal være at romaktivitet ikke skal lede til mer romsøppel enn strengt nødvendig.

Som beskrevet over har den tekniske komiteen i FNs COPUOS diskutert regelverk for etterlatelsen av romsøppel gjentatte ganger, uten at det er oppnådd enighet om bindende regler. Fraværet av bindende regler blir en stadig større utfordring, særlig i lys av at flere selskaper planlegger såkalte megakonstellasjoner, jf. kapittel 12.3.1 over. Når flere slike prosjekter, hver med flere tusen nye satellitter i bane, starter opp samtidig, må man regne med at mengden romgjenstander i bane vil øke dramatisk de neste årene.

En slik voldsom økning kan framtvinge utviklingen av mer bindende regler. Flere oppskytingsoperatører setter allerede begrensninger for hvilke baner satellitter uten systemer for baneforandring kan skytes opp i. Det franske Arianespace krever at slike satellitter ikke skal være i høyere baner enn hvor de har en naturlig levetid på maksimum 25 år. I praksis innebærer dette at sirkulære baner ikke må være høyere enn om lag 600 km. Utvalget mener det er nærliggende at oppskytninger fra Norge bør være underlagt samme krav, for å sikre en bærekraftig bruk av lave jordbaner. Utvalget foreslår likevel ikke å lovfeste en maksimum levetid på 25 år. Med den utviklingen som finner sted både i tilgjengelig teknologi og mengde romgjenstander i bane, er det ikke gitt at dagens beste praksis er fornuftig i fremtiden. Utvalget mener derfor krav til maksimal levetid i bane heller bør tas inn som et vilkår i den enkelte tillatelse, eller oppstilles som et krav i forskrift.

Finland har valgt å ta inn en henvisning til «allmänt godkända internationella anvisningar» i sin lov, uten at det umiddelbart er klart hva som er konsekvensen av en slik henvisning. Utfordringen ved å henvise til enkelte standarder eller en spesifikt type standard i bindende regler, er at det kan gi ikke-bindende retningslinjer status som bindende normer. Dette er

særlig en utfordring når disse retningslinjene utvikler seg, og de ikke er skrevet med tanke på å være bindende. I tillegg kommer at enkelte operatører ikke forholder seg til internasjonale standarder, men utvikler egen beste praksis i samspill med andre industriaktører. Henvisninger til et visst sett med normer kan skape usikkerhet om lovens krav er oppfylt også ved etterlevelsen av slik beste praksis, noe som kan lede til at regelverket i det minste oppfattes mer rigid enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, som er en forsvarlig håndtering av romsøppel. Videre er det også i tråd med norsk lovgivningsteknikk å utvikle internrettslige standarder, selv om standardens innhold etter omstendighetene må utfylles med internasjonale retningslinjer. Utvalget har derfor ikke tatt inn henvisning til internasjonale standarder i lovteksten, men mener dette kan tas inn i forskrifter dersom det i fremtiden skulle være behov for å gjøre slike standarder bindende.

12.4 Miljø

12.4.1 Innledning

Med «miljø» menes i denne sammenheng miljøet på jorden. Beskyttelse av miljøet er et sektorovergripende hensyn i norsk forvaltning, og vil også være viktig for gjennomføring av romaktiviteter. Romaktivitet begynner på jorda, og vil i noen tilfeller også avsluttes på jorda. Det er klart at gjennomføring av oppskytinger og retur av romgjenstander kan ha negative miljøkonsekvenser. Utvalget har derfor vurdert hvilke krav loven skal stille til romaktiviteters konsekvenser for miljøet.

I det videre redegjør utvalget kort for folkerettslige regler av betydning og hvilke norske regler som i dag gjelder for å ivareta miljøet, samt for hvordan dansk og finsk rett regulerer forholdet til miljøet. Deretter kommer utvalget med en nærmere begrunnelse for sitt forslag.

12.4.2 Folkerettslige føringer

Norge har ansvar for «national activities» i verdensrommet.¹⁰³ Som vi tidligere har sett omfatter dette ansvaret også aktivitet på norsk territorium.¹⁰⁴ Dette ansvaret vil også kunne omfatte miljørelaterte konsekvenser av romaktivitet. Folkeretten pålegger visse generelle forpliktelser til å ta hensyn til mulige miljøkonsekvenser forårsaket av romaktivitet. Romtraktaten artikkel IX pålegger statene en aktsomhetsplikt ved

utnyttelsen av verdensrommet ved å si at aktiviteten skal skje «with due regard to the corresponding interests of all other State parties». Mer konkret innebærer dette at traktatpartene skal unngå skadelig forurensning av Månen og himmellegemer. Videre skal partene forsøke å unngå

«(..) adverse changes in the environment of the Earth resulting from the introduction of extra-terrestrial matter and, where necessary, shall adopt appropriate measures for this purpose».

Den konkrete forpliktelsen som angår miljøet på jorda er her begrenset til påvirkning fra utenomjordisk materie. De miljørelevante forpliktelsene som gjelder spesifikt for romaktiviteter er følgelig svært begrenset i sitt virkeområde, og neppe av særlig praktisk betydning for gjennomføringen av normale romaktiviteter. Det er mulig at det i fremtiden vil oppstå nasjonale behov for å regulere slike skadevirkninger.

Gjennomføringen av romaktiviteter er imidlertid – som alle andre aktiviteter på eget territorium – underlagt alminnelige folkerettslige krav. Blant disse er prinsippet at stater ikke skal tillate aktivitet på sitt territorium på en slik måte at det skader andre stater. Miljøforpliktelser kan også følge av andre internasjonale avtaler som er bindende for Norge. Havrettskonvensjonen er et eksempel på en avtale som pålegger en rekke miljørelevante forpliktelser, herunder plikt til å foreta konsekvensutredning ved potensielt skadelige tiltak og overvåkning av miljøvirkninger av aktivitetene de tillater.¹⁰⁵ Utvalget legger til grunn at disse generelle forpliktelsene ikke fører til krav om plikter som går lenger enn det som foreslås i utkastet og går derfor ikke nærmere inn på bestemmelsene i slike avtaler her. Noe annet er at de etter omstendighetene må tas i betraktning ved utformingen av forskrifter.

12.4.3 Gjeldende rett

Norsk lovgivning har i dag ingen spesifikke miljøforpliktelser knyttet til gjennomføringen av romaktivitet, men operatøren må forholde seg til alminnelige miljørettslige regler. Utvalget finner her særlig grunn til å fremheve to regelsett.

For det første er det forbudt å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan «medføre fare for forurensning», jf. forurensningsloven § 7 første ledd. Med forurensning menes alt som kan være «til skade eller ulempe for miljøet», jf. forurl. § 6 første ledd. Det følger av

¹⁰³ Romtraktaten artikkel VI.

¹⁰⁴ Se nærmere om dette i kapittel 9.3.2.

¹⁰⁵ Havrettskonvensjonen artikkel 204.

forarbeidene til bestemmelsen at både ulempe og skade skal tolkes vidt, og at listen for at det foreligger forurensning følgelig ikke må legges for høyt.¹⁰⁶ Forbudet mot forurensning er derfor vidtrekkende, og det er liten tvil om at en rekke former for romaktiviteter undertiden vil innebære fare for slik forurensning loven forbyr. I så fall må forurensningen ha hjemmel i et av unntakene fra forbudet, enten ved at forurensningen er unntatt i forskrift, jf. § 9, eller – trolig mer aktuelt – en særskilt tillatelse, jf. § 11.

For det andre inneholder plan- og bygningsloven kapittel 14 krav til konsekvensutredning av tiltaks betydning for miljø og samfunn. Forarbeidene presiserer at «tiltak» betyr tiltak som avgjøres ved søknad etter annet lovverk,¹⁰⁷ og dette omfatter derfor tillatelser gitt etter dagens romlov. Plikten til konsekvensutredning er begrenset til de tiltak som har «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. § 14-1 første ledd. Departementet har gitt nærmere retningslinjer for når vilkåret er oppfylt i forskrift.¹⁰⁸ Det følger av forskriftens § 10 at det blant annet skal tas hensyn til risikoen for alvorlige ulykker. Utvalget antar at aktivitet som krever tillatelse etter dagens romlov kan innebære slik risiko og at det for tillatelser etter dagens lov trolig må utføres konsekvensutredninger i medhold av plan- og bygningsloven kapittel 14.

12.4.4 Fremmed rett

12.4.4.1 Finsk rett

Den finske lag om rymdverksamhet stiller krav til romaktiviteters konsekvenser for miljøet. Det avgjørende etter § 10 første ledd første punktum er at romaktiviteten drives på en måte som er «hållbart». Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er formålet å sikre at romaktiviteten drives på en måte som forhindrer miljøskader.¹⁰⁹ Det synes likevel ikke å være noe absolutt krav jf. at ordet hållbart er begrenset til å kreve at romaktiviteten skal være bærekraftig.

Det følger videre av bestemmelsen at operatøren skal vurdere romaktivitetens konsekvenser for miljøet, og legge frem en plan for å motvirke mulige negative konsekvenser.

¹⁰⁶ NOT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling, s. 112.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 239.

¹⁰⁸ Se her forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

¹⁰⁹ Regjeringens proposition 157/2017 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, s. 48.

12.4.4.2 Dansk rett

Den danske lov om aktiviteter i det ydre rum stiller krav om at romaktivitet skal gjennomføres «miljømessig trygghende», jf. § 6 første ledd nr. 5. Ifølge forarbeidene til loven betyr trygghende at romaktiviteten skal ta hensyn til miljøet, særlig med sikte på å «forebygge miljøskader».¹¹⁰ Heller ikke denne bestemmelsen oppstiller noe absolutt krav. Noe miljøpåvirkning er således akseptabelt, så lenge selve gjennomføringen av aktiviteten er trygghende.

12.4.5 Utvalgets drøftelser

Gjennomgangen av folkerettens regler har vist at lovgiver står relativt fritt i fastleggelsen av akseptable miljøstandarder for romaktivitet. Redegjørelsen for finsk og dansk rett viser at heller ikke disse reglene oppstiller noe absolutt krav til at romaktiviteten ikke skal medføre negative miljøkonsekvenser, men at det beror på en konkret vurdering om miljøkonsekvensene er akseptable.

Miljøet er beskyttet av en rekke sektorovergripende bestemmelser. Grunnloven § 112 gir enhver rett til et miljø som sikrer helsen, og bestemmer at naturen skal brukes på en bærekraftig måte. I bestemmelsens tredje ledd er staten gitt en handleplikt for å gjennomføre første og annet ledd, som omtales som grunnsetninger. Utvalget mener § 112 gir en klar forpliktelse til å ta hensyn til mulige miljøkonsekvenser av romaktiviteter. Bestemmelsen gir imidlertid ikke anvisning på hvordan dette skal gjøres, eller nærmere retningslinjer for akseptabelt nivå for miljøskadelig romaktivitet. I plan- og bygningsloven kapittel 14 finner vi regler om konsekvensutredning for tiltak etter annen lovgivning som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. § 14-1 første ledd. Med tiltak forstås i dette tilfelle blant annet tillatelser fra offentlige myndigheter. Det er følgelig gode grunner til å anta at allerede plan- og bygningslovens regler forplikter en søker om tillatelse til å drive med romaktivitet til å utrede romaktivitetens miljøkonsekvenser, uavhengig av reglene om dette i en fremtidig lov om aktivitet i verdensrommet.

Utvalget ser de sektorovergripende bestemmelsene nevnt over som uttrykk for den betydelige vekt miljøhensyn har i norsk lov og forvaltningspraksis. Utvalget mener miljø bør være et grunnleggende hensyn for operatøren i gjennomføringen av romaktivitet. Utvalget foreslår derfor at unødvendige negative miljøkonsekvenser ikke skal være tillatt, og at

¹¹⁰ Forslag til lov om aktiviteter i det ydre rum, merknader til § 6.

lovligheten av negative miljøkonsekvenser for øvrig skal bero på en kost nytte vurdering hvor tiltak for å redusere miljørisiko må iverksettes i den utstrekning nytten av tiltaket er lik eller høyere enn kostnadene.

En særlig problemstilling ved oppskyting av raketter, er bruken av ulike typer avgasser og giftige stoffer. De mulige miljøkonsekvensene av en oppskyting vil avhenge av hvilke avgasser som er i bruk, og hvilke giftige stoffer som er om bord i raketten og i satellittene den frakter. I dag er det særlig bruken av hydrazin som er omstridt. Hydrazin er et stoff som i større eller mindre grad brukes som drivstoff i de fleste raketter. Stoffet er svært giftig, og det pågår et stort arbeid for å skifte ut hydrazin med mindre giftige former for drivstoff. De fleste rakettprodusenter har derfor gått bort fra raketter som utelukkende bruker hydrazin som drivstoff. I dag er det svært kostbart å utelukke bruk av hydrazin fullstendig, men det investeres betydelige ressurser i utviklingen av alternative drivstoff, og utviklingen går raskt. Utvalget mener derfor at loven ikke bør inneholde spesifikke krav til bruken av gasser og drivstoff, men viser til at slike krav bør følge av den enkelte tillatelse, eller tas inn i forskrift når kravene er modne for standardisering.

Kravet om å beskytte miljøet, herunder bruken av gasser og drivstoff, gjelder både ved tillatelser til oppskyting fra norsk territorium og hvor norske borgere og selskaper skyter opp satellitter og annen nyttelast i utlandet med norsk tillatelse. Selv om oppskytingen foretas i utlandet, har Norge et ansvar for de miljømessige konsekvensene når oppskytingen foretas av norske statsborgere eller selskaper. I kapittel 9.2 5.3 la utvalget derfor til grunn at loven bør komme til anvendelse på norske satellittpoperatører som får satellitter skutt opp i utlandet. I vurderingen av om tillatelse til slik oppskyting skal gis, og ved gjennomføringen av selve oppskytingen, må hensynet til miljøkonsekvensene fra den aktuelle oppskytingen tas i betraktning. Dette gjelder særlig fra oppskytningsanlegg som ikke har etablerte rutiner for håndtering av giftige stoffer og avfall som oppstår i forbindelse med oppskytinger. Utvalget går nærmere inn på bestemmelsen i merknadene til utkastets § 16.

12.5 Sikkerhet

12.5.1 Innledning

Oppskytinger involverer store mengder eksplosivt drivstoff og annet farlig materiale og innebærer derfor en betydelig skaderisiko. Risikoelementet forsterkes ved at skaden kan ramme et større geografisk område enn mange andre typer risikofylt aktivitet.

Selv om f.eks. oljeplattformer kan gjøre stor skade, vil området hvor skaden skjer alltid være begrenset til stedet hvor oljeplattformen står, og det stedet er – foruten ved installasjon og fjerning – statisk. Slik er det ikke for romaktiviteter. Et illustrerende eksempel er oppskyting av raketter, hvor raketten – hvis den faller ned – kan volde skade mange andre steder enn på selve oppskytningsstedet.

Utvalget mener den betydelige skaderisikoen tilsier et behov for regulering av sikkerheten ved gjennomføring av romaktiviteter. Spørsmålet er derfor hvilke krav lovgiver bør stille. Som bakgrunn for utvalgets drøftelser er det nødvendig først med en gjennomgang av hvilke krav til sikkerhet som eksisterer i lovgivningen for øvrig. Som følge av at det gjelder enkelte sektorovergripende krav til sikkerhet, er det allerede i dagens lovgivning enkelte krav til sikker drift. Deretter gjennomgår utvalget løsninger i fremmed rett, før utvalget drøfter hvilke krav en fremtidig lov bør stille.

12.5.2 Sektorovergripende regulering og erfaring fra andre bransjer

12.5.2.1 Om sikkerhetsregulering

De fleste bransjer og industrier forholder seg til regler om sikkerhet. Reglene omtales gjerne med henvisning til begreper som sikkerhetsstyring eller sikkerhetsledelse. Slike regelsystemer definerer plikter knyttet til dokumentasjon av styring, ledelse og veiledning for å forebygge eller unngå ulykker. Reglene er forskjellig utformet men bygger på et felles mål om å forebygge og unngå skader og ulykker. I lovverket vil kravene til sikkerhet gjennomgående formuleres som standarder. Som Kaasen påpeker er disse vanskelig å presisere ut over det selvsagte.¹¹¹ Dette skyldes dels normene selv; de er avveiningsnormer, og det er dermed begrenset hvor presist de kan utformes.

I situasjoner hvor ønskelig aktivitet innebærer risiko står lovgiver overfor en avveining av kryssende hensyn. Kaasen beskriver dette slik:

«Utgangspunktet er at hvis en viss virksomhet skal tillates, må en viss risiko for skadeforvoldelsen (sic.) aksepteres. Hvilket risikonivå er et spørsmål om en avveining mellom risiko for skade på ett gitt gode, teknologiske muligheter til å redusere denne og bedrifts- og samfunnsøkonomiske implikasjoner ved å gjøre det».¹¹²

¹¹¹ Knut Kaasen, *Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten: en rettslig studie av regelverkene om sikkerhet på norsk kontinentalsokkel*, Oslo 1984 s. 254.

¹¹² Ibid. s. 254-255.

Det er lovgivers oppgave å fastsette risikonivået. Som påpekt i sitatet over vil imidlertid nivået måtte bero på en avveining mellom en rekke forhold som alle er i kontinuerlig utvikling. Dette innebærer at kravene til sikkerhet etter omstendighetene vil variere med tiden. Etter hvert som teknologiske fremskritt muliggjør stadig rimeligere forebyggende tiltak, vil kostnaden ved å gjennomføre tiltakene gå ned. Dette kan i neste omgang medføre at tiltak med en begrenset nytte kan gå fra å ligge utenfor det lovgivningen krever, til å være et selvsagt forebyggende tiltak for alle som ønsker å drive med en bestemt form for aktivitet. Dette forklarer hvorfor det er nødvendig å benytte seg av normer for sikkerhet utformet som rettslige standarder. Slike standarder er dynamiske ved at de åpner for utvikling av kravets innhold i tråd med utviklingen i grunnlaget for risikoavveiningen.

Sikkerhetskrav utformes altså regelmessig som rettslige standarder. En slik reguleringsform reiser spørsmål om man skal ha detaljerte eller uspesifiserte normer, og om normeringen skal stille krav til resultat eller metode. Spesifiserte normer kan gi økt gjennomslag for sikkerhetsreglene ved at skjønnsrommet er mindre, men medfører samtidig større grad av involvering fra myndighetene og mindre valgfrihet for virksomhetene. Uspesifiserte normer gir større åpning for skjønn og mer fleksibilitet. Spesifiserte krav til resultatet gir virksomhetsutøveren mindre handlingsrom og er mer statiske, mens uspesifiserte krav gjennomgående vil overlata flere valg til virksomhetsutøveren, og åpner også for utvikling i tråd med samfunnsutviklingen.

12.5.2.2 Erfaringer fra petroleumssektoren

I Norge har petroleumssektoren vært foregangsbransjen for utvikling av helhetlig sikkerhetsregulering. Myndighetene begynte allerede på 1970-tallet å stille krav til egne sikkerhetsstyringssystemer, og disse ble videreutviklet som følge av erfaringene med Alexander Kielland-ulykken i mars 1980. Sikkerhetsreguleringen i petroleumssektoren bygger på et omfattende system med regler på ulike nivåer. Utvalget finner det hensiktsmessig å se nærmere på lovgrunnlaget til sikkerhetsregimet i petroleumssektoren.

Utgangspunktet for kravet til sikkerhet i petroleumssektoren er petroleumsloven § 9-1, som stiller krav om at petroleumsvirksomhet skal foregå slik at et «høyt sikkerhetsnivå» kan opprettholdes og utvikles i takt med teknologisk utvikling. Ordlyden forplikter den ansvarlige til et sikkerhetsnivå som er høyt, uten at det er helt klart hva som ligger i det. Det følger videre av bestemmelsen selv at den gir anvisning på

en rettslig standard som vil kunne utvikle seg over tid. Dette gir bestemmelsen en viss dynamisk karakter, og gjør forpliktelsen åpen for utvikling i bransjen.

Kravet om et «høyt sikkerhetsnivå» er et funksjonskrav, dvs. at loven stiller krav til egenskaper ved selve petroleumsvirksomheten, uten å gi noen nærmere regler om hvordan petroleumsvirksomheten skal ha disse egenskapene. En slik normering har den fordel at den legger betydelig valgfrihet hos den som utfører aktiviteten, som da kan velge den metoden som på best og mest mulig effektiv måte fører til et høyt sikkerhetsnivå. Samtidig innebærer denne lovgivningsteknikken mindre forutberegnelighet med hensyn til hva som er lovens krav. Det kan etter omstendighetene være svært vanskelig å bedømme om en konkret aktivitet er i tråd med det overordnede sikkerhetskravet dersom sikkerhetstiltakene må vurderes mot en svært knapp ordlyd. Det er derfor nødvendig å fylle standarden med innhold. I petroleumssektoren er dette gjort gjennom mer detaljerte forskrifter, og uttalelser i forarbeidene om at vurderingen av hvilket sikkerhetsnivå som er tilstrekkelig skal ta hensyn til bransjepraksis. På denne måten kan aktørene i bransjen utvikle sine egne sikkerhetsrutiner og gjøre de endringer de oppfatter som hensiktsmessige, samtidig som myndighetene forplikter de samme aktørene til å arbeide med sikkerhetsregulering.

Kontrollen med overholdelse av sikkerhetsreglene er i betydelig grad basert på prinsippet om internkontroll. Med internkontroll menes at det er virksomhetsutøverne selv som primært er ansvarlig for å kontrollere at sikkerhetsreguleringen etterleves. Internkontroll som metodikk har nå en sentral plass i en rekke sektorovergripende sikkerhetsregler, som for eksempel internkontrollforskriften som behandles i neste kapittel.

12.5.2.3 Sektorovergripende regulering

Det foreligger enkelte sektorovergripende regler av betydning for hvordan romaktivitet gjennomføres. Den viktigste sektorovergripende bestemmelsen om sikkerhet finner vi i arbeidsmiljøloven § 4-1 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet».

Bestemmelsen er saklig begrenset til å gjelde «arbeidsmiljø». Med dette menes alle faktorer av betydning for arbeidstakerens fysiske og psykiske helse og velferd. Kravet om tilknytning til arbeidstakeren innebærer at bestemmelsen ikke vil ha betydning for de delene av romaktiviteten som kan gjennomføres uten arbeidstakere.

Der hvor loven kommer til anvendelse følger det imidlertid av ordlyden at arbeidsmiljøet skal være «fullt forsvarlig». Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og det følger allerede av annet punktum at standarden skal utvikle seg i samsvar med samfunnsutviklingen. Det nærmere innholdet i kravet beror på en konkret vurdering. Denne skal gjøres under hensyn til en rekke forhold, og det er derfor liten grunn til å gå nærmere inn på innholdet i forsvarlighetskravet her. Det er tilstrekkelig å konstatere at kravet er strengt.

På nivået under lov finner vi forskrifter. Det er særlig én sektorovergripende forskrift det er grunn til å behandle her; forskrift 6, desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter, også kalt internkontrollforskriften. Forskriftens virkeområde er koblet til virkeområde for en rekke ulike lover. Det er særlig koblingen til virkeområde til el-tilsynsloven som innebærer at forskriften har et vidt virkeområde. El-tilsynsloven gjelder i praksis all bruk av elektrisk utstyr, jf. lovens § 1. Det medfører at alle som har elektrisk utstyr i sin virksomhet – noe som vil omfatte alle som driver med romaktivitet – omfattes av kravene i internkontrollforskriften.

Internkontrollforskriften stiller krav om systematisk arbeid med og gjennomføring av tiltak for å sikre at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen for øvrig oppnås. Konkret stiller forskriften krav om etablering av internkontroll. Internkontroll defineres i forskriftens § 3 første ledd slik:

«Internkontroll: Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen».

Forskriften gir deretter nærmere regler for hvordan internkontrollen skal gjennomføres og dokumenteres. Det sentrale å merke seg ved forskriften er imidlertid at den ikke pålegger konkrete forpliktelser til et bestemt sikkerhetsnivå, men at den stiller krav til kontroll og dokumentasjon med at andre krav overholdes.

I tillegg til internkontrollforskriften, vil romaktivitet etter omstendighetene rammes av andre mer sektorspesifikke regler. Utvalget viser her til regelverket for håndtering av brann- og eksplosjonsfarlige stoffer som eksempel, jf. brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på innholdet i kravene i disse spesifikke forskriftene.

12.5.2.4 Erfaringer fra Andøya

Risikoen ved oppskyting av raketter tilsier at det er behov for streng sikkerhetsregulering. Det har derfor interesse for utvalget å se nærmere på hvordan disse behovene tidligere har vært håndtert. Som tidligere nevnt har det som nå er Andøya Space Center drevet med oppskyting av sonderaketter i lang tid. Utvalget vil derfor gi en kort redegjørelse for hvordan sikkerhetsreguleringen har vært i forbindelse med oppskytinger fra Andøya.

Dagens romlov har ingen alminnelige krav til sikkerhetsnivå eller til strukturert arbeid med sikkerhets spørsmål. Som nevnt ovenfor følger enkelte krav av sektorovergripende lovgivning, men disse er begrenset i sitt virkeområde, og stiller ikke helhetlige krav til sikkerhetsarbeidet ved oppskytinger. De vesentlige krav til sikkerhetsregulering følger derfor av tillatelsen til oppskytingsaktivitet. En rekke av vilkårene for tillatelse gjelder ulike aspekter ved sikkerhet. Det første punktet i tillatelsen stiller et overordnet krav til sikkerhetsarbeidet. Det heter der at:

«ASC skal sørge for at alle oppskytinger fra Andøya Space Center skjer på en betryggende måte og at alle vilkår for oppskytingen er oppfylt. Kommandolinjer, ansvarsforhold og instruksjoner vedrørende oppskytinger må til enhver tid være klare og utvetydige og foreligge i skriftlig form».¹¹³

Det overordnede kravet til betryggende oppskytinger utdypes deretter i nærmere krav til gjennomføringen av sikkerhetsvurderingen som skal legges frem for et sikkerhetsvurderingsstyre. Tillatelsen angir visse grunnleggende krav til sammensetningen av dette styret. Systemet kjennetegnes ved utstrakt intern kontroll med overholdelse av at sikkerhetsnivået er tilfredsstillende. Det primære ansvaret både for sikkerhetsnivået og kontroll med denne er overlatt til Andøya Space Center.

¹¹³ Tillatelse til Andøya Space Center AS for oppskyting av raketter fra Andøya Space Center AS, s. 1.

12.5.2.5 Sikkerhet i satellitoperasjon

Sikkerhetsreguleringer er også aktuelt ved operasjon av satellitter i verdensrommet. Formålet med reguleringen er da å sikre at oppdraget blir gjennomført som planlagt og ikke fører til skader på andres eiendom. Behovet for sikkerhetsregulering avhenger både av omfanget på oppdraget og konsekvensene en hendelse vil ha. Utkastet omfatter aktivitet som spenner fra små og relativt billige studentsatellitter uten et kommersielt oppdrag, til satellittprosjekter verdt flere milliarder kroner som involverer store samfunnsmessige verdier. Operatører av store, kostnadskrevende prosjekter har en klar egeninteresse i en sikker operasjon. Satellitter og tilhørende bakkesystemer leveres av leverandører som opererer i et lite og oversiktlig marked, hvor en tilfredsstillende grad av sikkerhet normalt vil være ivaretatt. Operatøren driver etter rutiner som er utviklet innenfor bransjen, og det er lite sannsynlig at innovasjon går på bekostning av sikkerhet. Satellittene er bygd med innlagt redundans på alle viktige systemer, slik at kontrollen med satellittene kan opprettholdes også dersom det oppstår flere kritiske feil samtidig. Operatøren vil også ha en plan for avslutning av operasjonen som etterlater satellitten i en sikker «død» tilværelse, i en bane som ikke forhindrer bruken av baneressursene til fremtidige oppdrag.

Situasjonen kan være noe mer uoversiktlig for små satellitter i lave baner. Disse vil ofte være produsert av mindre leverandører, med lavere budsjett både til bygging og oppskyting. De kan heller ikke gjøre bane-korrigeringer. Kontrollen med satellittene utføres gjennom kommando av ulike systemer i forbindelse med satellittens oppdrag samt å holde den i en trygg konfigurasjon som sikrer at oppdraget kan utføres. Eventuelle feil med påfølgende tap av satellitten vil ha liten kommersiell kostnad. Små, uvirksomme satellitter i lave jordbaner vil i prinsippet bli til romsøppel så snart man mister kontakten med dem, enten på grunn av feil eller fordi oppdraget er over. Hvor lang tid det tar før satellittene kommer tilbake i jordens atmosfære og brenner opp, vil da kun avhenge av hvilke baner de ble operert i. Det kan argumenteres for at banene som slike småsatellitter operer i uansett har lavere verdi enn de baner hvor kommunikasjonssatellitter eller store jordobservasjonssatellitter opererer. Utvalget forstår bransjen slik at man mener operasjon etter de til enhver tid gjeldende beste praksiser på feltet i utgangspunktet må regnes som sikkerhetsmessig tilfredsstillende for både små og store satellitter. Et konkret eksempel er dagens praksis med å godta oppskyting av satellitter som ikke har egen fremdrift i lav jordbane. Siden satellittene

ikke har fremdrift, kan de ikke kontrolleres etter at de er plassert i bane. Satellittene må da plasseres i en bane som er lav nok til at satellittene vil returnere til jorda innen en viss tid, normalt 25 år. Selv om dette aksepteres i dag, er det likevel ikke gitt at dette vil være akseptabelt om noen år, dersom mengden romgjenstander i lave jordbaner øker som forventet. Det er derfor ikke usannsynlig at man i fremtiden bør stille krav til at satellitten selv kan korrigere egen bane, og at operatøren har en klar plan for hvordan korreksjonen kan sikre trygg retur av satellitten til jordas atmosfære.

12.5.3 Fremmed rett

12.5.3.1 Finsk rett

Det følger av den finske lag om rymdverksamhet § 9 første ledd at romaktivitet skal drive på en måte som ikke forårsaker «någon särskild fara för människor, egendom eller allmän säkerhet». Kravet i den finske loven er et rent funksjonskrav, og setter en grense – «särskild fara» - for hvilken risiko romaktiviteten kan innebære. Kravet i den finske loven gjelder således ikke direkte sikkerhetsnivået, men heller konsekvensene av sikkerhetsnivået, som jo er risiko for skade.

12.5.3.2 Dansk rett

Den danske lov om aktiviteter i det ydre rum § 6 første ledd nr. 3 bestemmer at romaktivitet skal utføres «sikkerhedsmæssigt betryggende». Dette skal gjøres ved å leve opp til «relevante standarder og retningslinjer». Begrepet betryggende er ikke nærmere definert. Henvisningen til standarder og retningslinjer kan i noen grad presisere forpliktelsen, og tydeliggjøre at overholdelse av anerkjente bransjenormer vil være tilstrekkelig for å overholde lovens krav.

Den danske lovens krav er en blanding av krav til resultat og metode. Den overordnede vurderingen er om selve aktiviteten er betryggende. Men i og med at fastleggelsen av hva som er betryggende skjer ved å se til relevante standarder og retningslinjer for opp-treden, får resultatkravet preg av et metodekrav. Det er med andre ord slik at dersom operatøren følger metodekravene i standardene og retningslinjene, vil dette etter bestemmelsen oppfylle resultatkravet.

12.5.4 Utvalgets drøftelser

Utvalget mener det er viktig at romaktivitet gjennomføres på en så sikker og trygg måte som mulig. Sikkerhet bør være et helt avgjørende forhold i gjennomføringen av enhver romaktivitet. Utvalgets mandat er å foreslå en fremtidsrettet lov som kan fungere som et rammeverk for romaktivitet i lang tid fremover. Dette taler for at loven ikke gir for detaljerte

regler for sikkerhetsregimet. Dersom lovens krav sementeres til sikkerhetsnivået i dagens aktivitet, vil det raskt bli behov for å endre lovens regler. Utvalget mener derfor lovens krav til sikkerhetsnivå bør fastsettes i form av en rettslig standard. Som utvalget påpekte over innebærer det at innholdet i kravet til sikkerhet vil kunne variere med samfunnsutviklingen. Et slikt krav er også i samsvar med utvalgets overordnede vurdering at lovens krav til operatøren bør basere seg på kost-nytte vurderinger.

Når lovens krav fastsettes som en rettslig standard mener utvalget det er naturlig at kravet rettes mot selve aktiviteten, og at det avgjørende er det resultatet sikkerhetsarbeidet gir. Lovens krav kan derfor karakteriseres som et funksjonskrav, eller et krav til et bestemt resultat; sikkerhetsmessig trygg romaktivitet.

Spørsmålet om hva som er sikkerhetsmessig trygg romaktivitet beror på en avveining mellom hensynet til sikkerhet og hensynet til hva som er teknisk og økonomisk fornuftig, jf. tidligere referanse til Kaasen:

«Utgangspunktet er at hvis en viss virksomhet skal tillates, må en viss risiko for skadeforvoldelsen (sic.) aksepteres. Hvilket risikonivå er et spørsmål om en avveining mellom risiko for skade på ett gitt gode, teknologiske muligheter til å redusere denne og bedrifts- og samfunnsøkonomiske implikasjoner ved å gjøre det».¹¹⁴

Denne avveiningen er en lovgiveroppgave. Utvalget har derfor vurdert hvilke generelle retningslinjer som bør gis for denne avveiningen. I tråd med utvalgets generelle henvisning til kost-nytte vurderinger mener utvalget operatøren bør gjennomføre sikkerhetstiltak i den utstrekning kostnadene ved å gjennomføre dem er lavere enn nytten i form av redusert forventet skade som følge av tiltaket.

Erfaringen særlig fra petroleumssektoren viser at industrien selv utvikler standarder og retningslinjer for å operasjonalisere hva bransjen anser som forsvarlig. Utvalget mener det er hensiktsmessig at industrien – som kjenner de faktiske forhold best – i utgangspunktet gis valgfrihet til å utvikle og følge sine egne retningslinjer. I dette ligger også at lovens krav bør ta hensyn til om slike standarder er fulgt, i det minste når disse er allment akseptert. Dette medfører

at det opprinnelige kravet til resultat, i stor grad blir et krav til å bruke en bestemt metode, uavhengig av resultatet, fordi det er relevant om en bestemt metode er brukt for vurderingen av om forpliktelsen er overholdt.

Utvalget går nærmere inn på sikkerhetsnivået i merknadene til § 17.

12.6 Forhold til annen lovlig aktivitet

12.6.1 Innledning

Risikoen for skade ved romaktivitet gjelder ikke kun for operatørens eget anlegg, men også for andre som oppholder seg i nærheten. Dette gjelder særlig ved oppskyting av romgjenstander. Oppskyting vil normalt foregå på relativt avsidesliggende steder og det er en fordel å skyte raketene ut over åpent hav. Den lange norske kystlinjen er derfor et attraktivt sted for oppskytinger til polar jordbane. En slik aktivitet kan imidlertid skape problemer for annen lovlig aktivitet i dette kystområdet.

Dette blir klart om man ser på aktiviteten på Andøya Space Center. For det første er områdene langs kysten ressursrike. Utnyttelsen av havets ressurser forutsetter et bærekraftig marint miljø. Interessene til fiskere og andre langs kysten som utnytter havet kan bli negativt rammet av romaktivitet i området. For det andre foregår det petroleumsvirksomhet i stor skala langs norskekysten. Riktignok foregår det ikke leting eller utvinning i umiddelbar nærhet til Andøya fordi området Lofoten, Vesterålen og Senja har vært vernet mot petroleumsvirksomhet frem til nå. Men både nord og sør for disse områdene foregår det oljeutvinning i stor skala. For det tredje er det betydelig skipsfart og luftfart i området som vil kunne bli påvirket av en åpning for mer oppskyting av raketter.

Utvalget legger til grunn at en tillatelse til å drive med romaktivitet kan være til ulempe eller skade for annen lovlig aktivitet. Utvalget har derfor vurdert hvilken betydning dette bør ha for lovens utforming. Siden dette gjelder nasjonale forhold er det ikke regulert i folkeretten, og utvalget er heller ikke kjent med nasjonale romlover som eksplisitt regulerer romaktivitetens mulige konsekvenser for annen lovlig aktivitet. Derimot vil utvalget gi en oversikt over reguleringen av dette spørsmålet i petroleumsloven før det drøfter spørsmålet i forhold til romaktivitet.

¹¹⁴ Knut Kaasen, *Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten: en rettslig studie av regelverkene om sikkerhet på norsk kontinentalsokkel*, Oslo 1984 s. 254-255.

12.6.2 Løsningen i petroleumsloven

Leting og utvinning av petroleum fra bunnen av norsk sokkel er en virksomhet som innebærer en risiko for betydelig påvirkning på annen lovlig aktivitet. Både alminnelig drift og større ulykker har stort potensiale for negativ påvirkning på fiske, skipsfart og luftfart. Petroleumsloven § 10-1 annet ledd første punktum har derfor en særlig regel som sier at petroleumsvirksomhet må «[...] ikke unødig eller i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre skipsfart, fiske, luftfart eller annen virksomhet».

Bestemmelsen er uttrykk for en grense for hvilke negative konsekvenser andre som driver med lovlig aktivitet i området må akseptere. Den gir ikke rettigheter til de som påvirkes av petroleumsvirksomheten, men den pålegger operatøren en forpliktelse til ikke å la de negative konsekvensene av petroleumsvirksomheten bli for store. Spørsmålet om tålegrensen er oversteget i det enkelte tilfellet beror på en skjønnsmessig vurdering hvor en rekke momenter vil være relevante. Spesielt for petroleumsvirksomheten er at den skjer i norsk økonomisk sone hvor skipsfart og fiske er regulert i folkerettslige regler som vil ha betydning ved fastsettelsen av tålegrensen.

12.6.3 Utvalgets drøftelser

Utvalget mener den som driver med romaktivitet så langt det lar seg gjøre bør ta hensyn til annen lovlig aktivitet som påvirkes av romaktiviteten. Selv om elementer av en slik forpliktelse følger av det alminnelige forsvarlighetskravet, mener utvalget det er sentralt å fremheve denne forpliktelsen særskilt. Samtidig bør det være en grense for når romaktivitet overhodet bør tillates. Utvalget mener at myndighetene kun bør akseptere at romaktiviteten har negative konsekvenser for annen lovlig aktivitet dersom dette i et bredere perspektiv er den utnyttelsen av samfunnets ressurser som gir mest nytte. Dette er i tråd med utvalgets generelle holdning at operatørens plikter bør styres av kost-nytte vurderinger.

Utvalget foreslår derfor en bestemmelse som forplikter operatøren til for det første å unngå unødvendige konsekvenser for luftfart, skipsfart, fiske, petroleumsvirksomhet og annen lovlig virksomhet, og for det andre ikke i urimelig grad å vanskeliggjøre den samme aktiviteten. I merknadene til utkastets § 18 går utvalget nærmere inn på terskelen for når tålegrensen bestemmelsen angir er oversteget.

12.7 Opplysningsplikt

12.7.1 Innledning

Operatørens søknad med tilhørende dokumentasjon er grunnlaget for tillatelsen til å drive med romaktiviteter. For at tilsynsmyndighetene effektivt skal kunne føre tilsyn med at lovens regler overholdes, bør de raskt bli kjent med forhold av betydning for tillatelsen. Tilsynsmyndighetene kan bli kjent med slike forhold på ulike måter, f.eks. gjennom tips eller tilsyn med virksomheten. Samtidig er det operatøren som er den nærmeste til å vite om endringer i faktiske forhold av betydning for tillatelsen. De fleste lover som innfører et krav om tillatelse, innfører også en plikt for innehaveren av gitte tillatelser å opplyse myndighetene om nærmere bestemte opplysninger av betydning for tillatelsen.

12.7.2 Fremmed rett

12.7.2.1 Finsk rett

Det følger av den finske lag om rymdverksamhet § 12 første ledd at operatøren uoppfordret skal gi tilsynsmyndigheten opplysninger som «kan inverka på (...) förutsättningar» for tillatelsen, for vilkårene for tillatelse eller opplysningene som skal føres i registret over romgjenstander. Ifølge annet punktum vil dette i alle tilfeller omfatte endringer i eierforholdene og om romaktiviteten er avsluttet. Hvilke forhold som omfattes ut over det, må også i finsk rett bero på en konkret vurdering.

I bestemmelsens annet ledd er departementet gitt kompetanse til å gi nærmere bestemmelser i forskrift. Denne kompetansen har departementet benyttet, og i forskriften § 7 listes det opp syv forhold som operatøren plikter å opplyse departementet om:

- «1) tidpunkten eller platsen för uppsändningen av rymdföremålet, uppsändningsanläggningen eller uppsändningsbolaget ändras,
- 2) om utsändningen av rymdföremålet misslyckas,
- 3) om ett rymdföremål som är i en omloppsbanan inte längre är verksamt eller om kontakten med rymdföremålet annars har förlorats på ett varaktigt sätt,
- 4) syftet med rymdverksamheten förändras,
- 5) verksamhetsutövarens tekniska sakkunskap eller kompetens att bedriva rymdverksamhet förändras eller försämras på ett väsentligt sätt,
- 6) verksamhetsutövarens ekonomiska förutsättningar att bedriva rymdverksamhet förändras eller försämras på ett väsentligt sätt, eller
- 7) ett radiotillstånd som Kommunikationsverket beviljat ändras eller återkallas.»

12.7.2.2 Dansk rett

Det følger av den danske loven om aktiviteter i det ydre rum § 8 at operatøren skal opplyse om nye eller endrede forhold «af betydning» for en gitt tillatelse. Som et kasuistisk utslag av hva som vil være forhold av betydning nevner loven «ikke-planlagte hendelser og rumaktivitetens avslutning». Hvilke forhold som ut over det vil falle inn under operatørens opplysningsplikt vil bero på en konkret vurdering. Forarbeidene gir ingen nærmere veiledning for vurderingen, men gir noen flere eksempler på forhold som vil ha «betydning» for tillatelsen.¹¹⁵ Departementet trekker da frem at operatøren har mistet kontakt med romgjenstanden, endringer i grunnleggende banedata og endringer i frekvensopplysninger.

12.7.3 Utvalgets drøftelser

Utvalget mener en opplysningsplikt for operatøren er en kostnadseffektiv og hensiktsmessig måte å sikre tilsynsmyndigheten opplysninger om romaktiviteten. Operatøren vil alltid være den som er nærmest å ha oversikt over nye eller endrede faktiske forhold. Vedtaket om å gi tillatelse vil nødvendigvis hvile på en rekke mer eller mindre sikre faktiske forhold, og det vil derfor være behov for oppdateringer etter hvert som romaktiviteten gjennomføres. En opplysningsplikt kan også bidra til at tilsynsmyndighetene

involveres på et tidlig tidspunkt, og at forhold som kan utvikle seg til alvorlige brudd på lovens regler avdekkes og avhjelpes tidlig.

Et sentralt spørsmål er hvilke opplysninger operatøren skal pålegges å informere om. Hensynet til tilsynsmyndighetenes opplysning må her veies mot hensynet til operatøren. En omfattende informasjonsplikt kan være kostnadskrevende for operatøren. Merarbeidet med å samle inn informasjon og oversende den bør derfor kun pålegges operatøren i den grad tilsynsmyndighetene har et reelt behov for opplysningene. Dette vil også være hensiktsmessig for tilsynsmyndighetene.

Utvalget foreslår derfor at det kun er de nye eller endrede forholdene som kan antas å ha betydning for tillatelsen som operatøren plikter å opplyse om. Det kan etter omstendighetene være vanskelig å fastslå hva som har betydning for tillatelsen. Utvalget har derfor valgt å ta inn et annet ledd som eksemplifiserer hvilke opplysninger som i alle tilfeller vil være omfattet av operatørens opplysningsplikt. Eksempelene kan da også gi en indikasjon på hvilken type informasjon som operatøren undertiden vil være forpliktet til å opplyse om. I merknadene til § 19 går utvalget nærmere inn på vurderingen av hvilke opplysninger dette er.

¹¹⁵ Forslag til lov om aktiviteter i det ydre rum, merknader til § 8.

13 Erstatningsansvar og forsikring

13.1 Oversikt

Spørsmålet om erstatningsansvar dreier seg om operatøren og/eller andre aktører skal ha erstatningsansvar for skader voldt under romaktivitet som er regulert av loven. Spørsmålet om forsikring er om man skal ha regler om obligatorisk forsikring eller annen sikkerhet for å finansiere ansvaret.

Den någjeldende loven om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet har ingen regler om erstatningsansvar og forsikring. Norge har imidlertid ratifisert Ansvarskonvensjonen som bl.a. pålegger oppskytende stat et objektivt ansvar for skader voldt av romgjenstand på jordoverflaten og luftfartøy under flyging. Det første spørsmålet som oppstår er derfor hvilket ansvar denne konvensjonen pålegger staten og hvilke konsekvenser et slikt ansvar evt. bør ha for de som driver med romaktivitet i henhold til loven her. Dette omtales i kapittel 13.2.

Deretter omtales hvordan spørsmålet om erstatningsansvar og forsikring løses i gjeldende norske regler og tillatelser i kapittel 13.3. I kapittel 13.4 gjennomgås hvordan disse spørsmålene er løst i Sofia-modellen, mens kapittel 13.5 gjennomgår løsningene i de øvrige nordiske land og i Frankrike. Til slutt fremstilles utvalgets alminnelige overveielser i kapittel 13.6.

13.2 Norges internasjonale ansvar for romaktivitet¹¹⁶

13.2.1 Statens ansvar etter Romtraktaten og Ansvarskonvensjonen

Romtraktaten har en egen regel om statens erstatningsansvar i art. VII:

«Each State Party to the Treaty that launches or procures the launching of an object into outer space, including the moon and other celestial bodies, and each State Party from whose territory or facility an object is launched, is internationally liable for damage to another State Party to the Treaty or to its natural or juridical persons by such object or its component parts on the Earth, in air or in outer space, including the moon and other celestial bodies».

¹¹⁶ Dette kapittelet er hentet fra Trine-Lise Wilhelmsen, *Ansvar og forsikring for norsk romaktivitet*, som skal publiseres i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett.

Bestemmelsen fastsetter at enhver statlig traktatpart har et folkerettslig ansvar for skade påført en annen traktatpart. Ansvaret forutsetter for det første at den skadevoldende stat «launches or procures the launching» eller at utskyting skjer fra statens territorium eller et anlegg underlagt statens jurisdiksjon. For det andre forutsetter ansvaret at skaden rammer en annen traktatpart eller «its natural or juridical persons». Hvis disse betingelsene er tilfredsstillt, omfatter ansvaret skade på jorden, i luften og i det ytre rom.

Ansvaret er videre utdypet i Ansvarskonvensjonen, hvor art. II sier at:

«A launching State shall be absolutely liable to pay compensation for damage caused by its space object on the surface of the earth or to aircraft flight».

Bestemmelsen fastsetter et objektivt ansvar for skade voldt av romgjenstand såfremt skaden rammer jordoverflaten eller luftfartøy under flyging. Ifølge art. VI er det unntak fra det strengt objektive ansvaret såfremt «a launching State establishes that the damage has resulted either wholly or partially from gross negligence or from an act or omission done with intent to cause damage on the part of a claimant State or of natural or juridical persons it represents» (nr. 1). Dette gjelder likevel ikke hvor skaden er en følge av aktivitet som ikke er i samsvar med internasjonal lov (nr. 2).

Skade på annet lands romgjenstand og personer om bord i slike som ikke skjer på jordoverflaten er regulert i art. III:

«In the event of damage being caused elsewhere than on the surface of the earth to a space object of one launching State or to persons or property on board such a space object by a space object of another launching State, the latter shall be liable only if the damage is due to its fault or the fault of persons for whom it is responsible.»

For slike skader er «launching State» ansvarlig såfremt skaden skyldes feil fra staten eller fra en som staten hefter for.

Videre følger det av art. VII at konvensjonens ansvarsregler ikke gjelder skade forårsaket av oppskytende stat som rammer

«(a) nationals of that launching State;
(b) foreign nationals during such time as they are participating in the operation of that space object from the time of its launching or at any stage thereafter until its descent, or during such time as they are in the immediate vicinity of a planned launching or recovery area as the result of an invitation by that launching State».

Oppskytende stat har derfor ikke ansvar for skade som rammer egne borgere/selskaper, og heller ikke skade som rammer andre lands «nationals» under felles oppskytningsoperasjoner.

Begrepet skade er definert i art. 1 (a):

«(a) The term “damage” means loss of life, personal injury or other impairment of health; or loss of or damage to property of States or of persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organizations».

Begrepet «launching State» er definert i art. I (c):

«(c) The term “launching State” means:
(i) A State which launches or procures the launching of a space object;
(ii) A State from whose territory or facility a space object is launched».

Utvalget har tidligere drøftet det nærmere innholdet i begrepet «launching state» i kapittel 5.3, og viser til drøftelsen der. Konklusjonen på denne drøftelsen er at begrepet «launching state» omfatter (i) Enhver oppskyting fra norsk territorium eller fra norskregistrert fartøy eller innretning i internasjonalt farvann eller luftrom, (ii) oppskytinger som gjennomføres av norske, statlige aktører i utlandet, og (iii) anskaffelser av plass for satellitter/nyttelast av norske, statlige aktører. Derimot er det tvilsomt om Norge er erstatningsansvarlig for oppskytinger som enten foretas eller anskaffes av norske statsborgere eller juridiske personer i utlandet.

I forhold til regulering av norsk romaktivitet blir det sentrale dels spørsmål om operatøren bør pålegges et regressansvar som fanger inn statens folkerettslige ansvar, dels om operatøren bør pålegges et direkte erstatningsansvar som går utover dette

internasjonale ansvaret, og dels om regressansvaret/erstatningsansvaret bør forsikres.

13.3 Gjeldende rett

13.3.1 Ekomloven § 6-7

Gjeldende romlov inneholder ingen regler om erstatningsansvar og forsikring. Derimot inneholder ekomloven § 6-7 en hjemmel for regress fra staten. Bestemmelsen lyder:

«§ 6-7. Regressansvar for skade voldt av romgjenstand

I den utstrekning Norge i henhold til internasjonal overenskomst har utbetalt erstatning for skade voldt av romgjenstand, kan myndigheten kreve regress hos ansvarlig virksomhet.

Den som direkte anmoder om oppskyting av romgjenstand må stille sikkerhet gjennom forsikring eller garanti for erstatningsforpliktelse som den norske stat kan pådra seg etter internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til».

Spørsmålet blir her hva «ansvarlig virksomhet» i første ledd refererer til. Leser man første og annet ledd i sammenheng er det naturlig å forstå formuleringen «ansvarlig virksomhet» som «Den som direkte anmoder om oppskyting av romgjenstand». Dette støttes av Prop.69 L (2012–2013) Endringer i ekomloven under merknader til bestemmelsen:

«I *annet ledd* er det behov for å gjøre en endring i lovteksten for å gjøre ordlyden mer presis. Slik gjeldende § 6-7 annet ledd er utformet kan denne leses som at erstatningsansvar kan inntre for innmelding av satellittnettverk. En slik tolkning er imidlertid ikke korrekt. For at Norge skal kunne stilles ansvarlig for skade voldt av romgjenstand må Norge defineres som «launching state». Norge vil være å anse som «launching state» dersom et norsk selskap eller staten går til direkte innkjøp av en oppskyting eller dersom oppskytingen blir utført fra norsk jord eller på et norsk anlegg.

Alternativt vil Norge gjennom å inngå kontrakt med andre stater om en oppskyting (for eksempel fra en annen stats grunn) kunne bli å anse som «launching state» dersom det avtales kontraktpartene i mellom at Norge skal være «launching state». Å melde inn et

satellittnettverk til ITU gir ikke status som «launching state», og dermed ingen erstatningsforpliktelser i denne sammenheng. Det er således heller ikke behov for å kunne kreve regress i slike tilfeller».

Ansvarlig for regress kravet fra staten er derfor den som direkte anmoder om «oppskytning». Det er naturlig å forstå dette som en referanse til den som søker tillatelse til oppskytning etter lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet, eller den som har tillatelse til den aktuelle «virksomheten».

13.3.2 Adgangen til å sette vilkår i tillatelsen om erstatningsansvar og regress

Ifølge dagens romlov § 1 annet ledd kreves tillatelse for å skyte opp gjenstander i rommet. Annet ledd i bestemmelsen sier at «Det kan settes bestemte vilkår for slik tillatelse som nevnt i første ledd». Slike vilkår er underlagt alminnelige forvaltningsrettslige regler om at de må ha saklig sammenheng med lovens og tillatelsens formål og ikke være unødig tyngende.

I merknadene til § 1 uttaler departementet at det kan stille de betingelser som «anses påkrevet i hvert enkelt tilfelle».¹¹⁷ Krav som er nødvendig for å overholde Norges folkerettslige forpliktelser nevnes eksplisitt.¹¹⁸ Loven gir få føringer for forvaltningens vurderinger av søknader om tillatelse, og legger til grunn at den reelle styringen av vilkårene for oppskytningstillatelse skjer gjennom vilkår knyttet til den enkelte tillatelsen.

I dagens oppskytningstillatelse er spørsmålet løst ved at «ASC og rakettenes eiere skal solidarisk overta det økonomiske ansvar som den norske stat har påtatt seg ved traktaten av 27. januar om prinsippene for statens virksomhet ...». Dette følges deretter opp med en forutsetning om at ansvaret er «dekket ved en forsikring av tilfredsstillende størrelse». Videre er ASC forpliktet til å sikre at raketteieren «er forpliktet til å godta nærværende vilkår» og tillatelsen sier også at kontrakten skal inneholde bestemmelser om fordelingen av ansvaret mellom partene og raketteierens forsikringsplikt. Forsikringsplikten gjelder raketteierens «del av det mulige ansvar».

I utgangspunktet er det ikke nødvendig for statens overholdelse av Ansvarskonvensjonen at tillatelsen inneholder vilkår om at operatøren helt eller delvis

overtar dette ansvaret; Staten er ansvarlig etter konvensjonen uansett. Men når staten gir fra seg retten til å drive slik virksomhet til en annen aktør må statens forpliktelser som følger av en slik virksomhet kunne overføres til den som overtar rettighetene til aktiviteten. Slik sett er det saklig sammenheng mellom lovens formål – at slik aktivitet krever tillatelse og tilsyn – og vilkår om overtagelse av det folkerettslige ansvaret som følger med. Det kan heller ikke regnes som urimelig tyngende om den som overtar statens rett til å skyte gjenstander opp i rommet også overtar statens folkerettslige ansvar for skader som følger av dette.

13.4 Sofia-modellen

Sofia-modellen opererer i utgangspunktet med en bestemmelse om ansvar og regress i art. 11:¹¹⁹

«Article 11 — Liability and recourse

1. When XY has paid compensation to third parties for damage caused by a space activity in fulfilment of its international obligations, the Government is entitled to recourse against the operator.

2. The recourse of the Government against the operator may be limited to a certain amount».

I kommentaren anbefales det at regressbeløpet kan begrenses. Videre heter det at:

«In some legislation it may be necessary to establish the operator's liability separately. Otherwise, the right of recourse would not have a legal basis. This is particularly true for liability without fault (liability in tort)».

Det er derfor utformet en tilleggsbestemmelse i art. 11 (a) med følgende ordlyd:

«1. The operator is absolutely liable to pay compensation for damage caused by a space object on the surface of the Earth or to aircraft in flight.

2. For damage caused elsewhere, the operator is liable only if the damage is due to its fault or the fault of persons for whom it is responsible.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 26 (1968-1969) s. 3.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ FN COPUOS, *Draft model law on national space legislation and explanatory notes*, vedtak nr. A/AC.105/C.2/2013/CRP.6, 26. Mars 2013.

3. Liability according to paragraph (1) is limited to ### (to be decided, i.e. either as a fixed amount or by means of insurance)».

Kommentaren peker på at fordelene med en slik bestemmelse er at lovteksten i så fall etablerer operatørens ansvar og at operatøren derfor kan saksøkes for nasjonale domstoler. Skadelidte trenger derfor ikke gå gjennom diplomatiske kanaler for dekning slik man legger opp til i Ansvarskonvensjonen, men kan gjennomføre sitt krav gjennom privat søksmål. Dette er en fordel både for staten og for skadelidte. Hvis ikke dette fungerer må partene vurdere å benytte New Rules for Arbitration of Disputes relating to Outer Space Activities vedtatt i 2011 av the Permanent Court Of Arbitration.

Kommentaren sier videre at om operatøren har utvist uaktsomhet, vil han uansett være ansvarlig etter nasjonal rett, og at det normalt ikke gjelder noen ansvarsbegrensning i nasjonale erstatningsregler. Kommentaren anbefaler at objektivt ansvar skal undergis en ansvarsbegrensning. En slik begrensning kan enten knyttes til et forsikringsbeløp av en rimelig størrelse eller et fast beløp. Begge fremgangsmåter benyttes i nasjonale lover. Begrensningsbeløpet tilsvarende normalt begrensningsbeløpet som gjelder for retten til regress.

Sofia modellen har også følgende bestemmelse om forsikring:

«Article 12 — Insurance

1. The operator carrying out a space activity should be insured to cover damage caused to third parties up to the amount of ... (to be established by national law).

2. The obligation of paragraph 1 does not apply when the Government, as such, carries out a space activity.

3. The authority may waive the obligation to insure when

(a) The operator has sufficient equity capital to cover the amount of his/her liability;

(b) The space activity is not a commercial space activity and is in the public interest.

4. The details of the content and conditions of the insurance shall be laid down in implementing a decree/regulation to that effect».

Ifølge kommentaren er obligatorisk forsikring begrunnet med to forhold: For det første må en operatør tegne forsikring for ansvar som følge av egen uaktsomhet og også det objektive ansvaret fordi romaktivitet medfører stor skade risiko og kan få katastrofale følger. For det andre er slik forsikring nødvendig for å sikre statens krav på regress. Forsikringssummen kan ifølge kommentaren fastsettes på to måter: enten med utgangspunkt i hva som med rimelighet kan forsikres, eller med en gitt beløpsbegrensning. Det anbefales å harmonisere beløpet for å unngå «licence shopping».

13.5 Reglene om erstatning og forsikring i andre land

Mange land har nylig vedtatt lov om aktivitet i verdensrommet. Fremstillingen her er begrenset til de øvrige nordiske landene fordi de erstatningsrettslige bakgrunnsreglene her er sammenfallende og fransk lov fordi Frankrike har oppskytningsanlegg.

13.5.1 Finsk rett

Finsk lag om rymdverksamhet regulerer erstatningsansvar og regress i § 7. Utgangspunktet her er at staten er ansvarlig for all skade forårsaket av romgjenstand:

«Skador som rymdföremål orsakat ersätts av statsmedel med undantag av skador som orsakats verksamhetsutövaren.»

Ansvaret omfatter både statens ansvar etter Ansvarskonvensjonen og skade som rammer finsk territorium. Staten har imidlertid etter annet ledd rett til regress fra operatøren i den utstrekning operatøren ville vært ansvarlig for skaden overfor skadelidte etter den finske erstatningsloven (412/1974).

Statens rett til regress utvides i tredje ledd for skade på jordoverflaten eller luftfartøy under flyging med passasjerer og mannskap ved at det ikke gjelder krav om forsett eller uaktsomhet som angitt i erstatningsloven. Maksimums ansvaret for statens rett til regress er 60 millioner Euro med mindre operatøren har brutt noen av vilkårene gitt i lisensen, jf. fjerde ledd.

Forsikring er regulert i § 8, som pålegger operatøren å ta ut forsikring for skade på tredjemann forårsaket av romaktiviteten. Forsikringssummen skal minst utgjøre maksimumsbeløpet for statens regress rett etter § 7 fjerde ledd. Myndighetene kan gi unntak for forsikringsplikten hvis oppskytningsvirksomheten

har forsikring som dekker operatørens og statens ansvar eller på bakgrunn av en risikovurdering.

13.5.2 Dansk rett

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum har regler om erstatning og forsikring i kapittel seks.

I henhold til § 11 stk. 1 er operatøren «forpligtet til at erstatte skade, som en rumgenstand forvolder på personer eller eiendom på jorden såvel som på luftfartøyer under flyvning.» Dersom romgenstanden volder skade i andre situasjoner enn nevnt her, følger det av stk. 2 at operatøren er ansvarlig etter dansk retts alminnelige erstatningsregler. Erstatningen kan etter stk. 3 settes ned eller bortfalle om skadelidte har medvirket til skaden ved forsett eller grov uaktsomhet.

Regresshjemmelen er gitt i § 12 og sier at om staten har «betalt erstatning for en skade forvoldt af en rumgenstand, kan staten gøre krav gældende mod operatøren af rumgenstanden, i det omfang operatøren er ansvarlig efter § 11, stk. 1 og 2».

Myndighetene kan gi regler om begrensning av operatørens erstatningsplikt etter § 11 stk 4; disse reglene vil i så fall også gjelde for regressansvaret.

Ifølge §13 kan myndighetene som betingelse for å godkjenne romaktivitet stille krav om at operatøren tegner forsikring eller stiller annen sikkerhet til dekning av ansvaret. Om det er tegnet forsikring, har skadelidte etter § 11 og staten etter § 12 et direkte krav overfor selskapet. Institusjoner omfattet av statens selvforsikringsordning er unntatt for forsikringsplikten (stk. 2) og myndighetene kan gi nærmere regler om forsikringspliktens omfang (stk.3).

13.5.3 Svensk rett

Svensk romlov nøyer seg med en regressbestemmelse i § 6:

«Har 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, skall 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».

13.5.4 Fransk rett

Det mest omfattende ansvarsregimet finnes i den franske romloven LOI no. 2008-518 du 3 juin 2008

relative aux opérations spatiales. Art. 13 regulerer ansvar overfor tredjemann og følger reglene i den danske loven med objektivt ansvar for operatøren for skade voldt på jordoverflaten og i luften (første ledd) og ansvar for uaktsomhet for skader voldt andre steder (annet ledd). Ansvaret kan bare settes ned hvis «fault of the victim is proven» (tredje ledd). I motsetning til de øvrige regimer gjennomgått her har den franske loven også en tidsmessig grense for ansvaret i fjerde ledd:

«Except in case of wilful misconduct, the liability set forth in 1° and 2° ends when all the obligations set out in the authorization or the license are fulfilled, or at the latest one year after the date on which these obligations should have been fulfilled. The Government shall be liable in the operator's place for damages occurring after this period».¹²⁰

Art. 14 gir regler om regress mot operatøren såfremt Frankrike holdes folkerettslig ansvarlig for skade etter Romtraktaten eller Ansvarskonvensjonen med mindre Frankrike allerede har fått kravet dekket av operatørens forsikring eller garanti. Hvis skaden er voldt under en operasjon med lisens etter den franske loven er regresskravet begrenset til «the limit of the amount set out pursuant to the conditions mentioned» i art. 16 for skader under oppskytning eller art. 17 for skader etter oppskytning eller ved retur til jorden. De aktuelle beløpene er fastsatt i tillatelsen. Disse begrensningene gjelder likevel ikke om operatøren har utvist «wilful misconduct». Det skal ikke reises krav om regress såfremt skade er voldt under en operasjon med tillatelse etter loven og stammer fra handlinger i myndighetenes interesse.

Art. 15 gir særlige regler om bruk av fransk statlig garanti for å dekke operatørens direkte erstatningsansvar såfremt skaden er skjedd under operasjoner med tillatelse gitt etter den franske loven og foretatt på fransk territorium eller territoriet til et annet EU eller EØS land eller på anlegg underlagt noen av disse staters jurisdiksjon. Opplegget er det samme som ovenfor med at ansvaret begrenses med et beløp angitt i tillatelsen beregnet med utgangspunkt i § 16 og § 17 med mindre operatøren har utvist «wilful misconduct».

¹²⁰ Uofisiell oversettelse av den franske LOI no 2008518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, oversatt av Centre National d' Etudes Spatiales Legal Department.

Den franske loven har også egne regler om ansvar overfor deltagere i en felles «space operation», jf. lovens art. 19 og 20:

«Article 19

When the insurance or financial guarantee mentioned in Article 6 as well as, if necessary, the governmental guarantee have been laid out to indemnify a third party, one of the persons having taken part in the space operation or in the production of the space object which caused the damage cannot be held liable by another of these persons, except in case of a wilful misconduct.

Article 20

In the case of a damage caused by a space operation or the production of a space object to a person taking part in this operation or in that production, any other person taking part in the space operation or in the production of the space object having caused the damage and bound to the previous one by a contract cannot be held liable because of that damage, unless otherwise expressly stipulated regarding the damage caused during the production phase of a space object which is to be commanded in outer space or during its commanding in orbit, or in case of a wilful misconduct».¹²¹

Art. 19 beskytter deltagende skadevolder mot krav fra annen deltager såfremt en skadelidt har fått dekning fra forsikring, finansiell garanti eller statlig garanti (hvis ansvarsgrensene i art. 16 og 17 er overskredet). I slike tilfeller er derfor ansvaret kanalisert til forsikringen eller garantien og det blir ikke tale om noe erstatningskrav fra deltagende skadelidte mot skadevoldende deltager. Beskyttelsen gjelder likevel ikke hvor skadevolder har utvist «willful misconduct». Art. 20 stadfester gyldigheten av avtaler om gjensidige ansvarsfraskrivelser («cross waiver of liability» eller knock for knock avtaler, se nedenfor kapittel 13.6.6.3) og sier at en slik gjensidig ansvarsfraskrivelse gjelder mellom avtaleparter i samme romoperasjon såfremt avtalen ikke bestemmer noe annet. Partene må derfor avtalefeste om erstatningsansvaret skal være regulert av romloven og alminnelig fransk erstatningsrett.

¹²¹ Ibid.

13.6 Utvalgets drøftelser

13.6.1 Oversikt

Det følger av kapittel 13.2.1 om statens folkerettslige erstatningsansvar for romaktivitet at staten som «oppskytende stat» etter Ansvarskonvensjonen er ansvarlig for (i) enhver oppskytning fra norsk territorium eller fra norskregistrert fartøy eller innretning i internasjonalt farvann eller luftrom, (ii) oppskytninger som gjennomføres av norske, statlige aktører i utlandet, og (iii) anskaffelser av plass for satellitter/nyttelast av norske, statlige aktører. Derimot er det tvilsomt om Norge er erstatningsansvarlig for oppskytninger som enten foretas eller anskaffes av norske statsborgere eller juridiske personer i utlandet.

Så lenge det var statene som drev romaktivitet var det ikke nødvendig med noen ytterligere nasjonal regulering av dette spørsmålet. I dag er det imidlertid vanlig at også private parter deltar i slik aktivitet, og lovutkastet bygger på en forutsetning om at private parter skal ha anledning til dette innenfor en nasjonal tillatelses- og tilsynsramme. Da er det også spørsmål om hvem som skal overta statens folkerettslige ansvar i form av regress og/eller erstatningsansvar og om det er behov for erstatningsregler utover regressansvaret. Det er også spørsmål om det er behov for å begrense deltagernes erstatningsansvar og om det er nødvendig med forsikringsplikt for å finansiere skaderisikoen. Disse spørsmålene diskuteres i det følgende.

13.6.2 Ansvarssubjekt

Det første spørsmålet er hvem som skal være ansvarssubjekt. Lovutkastet bygger på at det er den som driver romaktivitet, eller «operatøren» som skal søke tillatelse. Utvalget mener det er naturlig at ansvarsreguleringen og tillatelsessystemet kobles sammen, og denne løsningen benyttes både i Sofia-modellen, de nordiske lovene og den franske loven. Den som har tillatelsen har den økonomiske interessen i virksomheten. Driften av virksomheten vil være basert på en kost-nytte vurdering med en forventning om økonomisk gevinst. Både rimelighetshensyn og hensynet til økonomisk effektivitet tilsier at kostnadene ved skadene tilordnes den part som har den økonomiske interessen i virksomheten.¹²² Hensynet til økonomisk effektivitet er i samsvar med hensynet til fremtidig verdiskapning som er en av begrunnelsene for arbeidet med ny lov. Preventive hensyn tilsier også

¹²² Se Trine-Lise Wilhelmsen og Birgitte Hagland, *Om erstatningsrett*, Oslo 2017 s. 144-145 for et tilsvarende resonnement i tilknytning til arbeidsgiveransvaret.

at operatøren hefter fordi det er han som kan drive skadeforebyggende arbeid.¹²³

Utvalget har diskutert om det er grunn til å la både operatør og eier av virksomheten være ansvarssubjekt for det tilfelle at dette ikke er samme rettssubjekt, men har konkludert med at det er tilstrekkelig å knytte ansvar til operatøren. Det er operatøren som søker og evt. får tillatelse og som er foreslått som pliktsubjekt for alle lovens bestemmelser. Loven pålegger også forsikringsplikt for å finansiere ansvaret. Hvis flere parter ble underlagt slik forsikringsplikt måtte hver part betale premie for sin forsikring. Samtidig skal skadelidte eller staten kun ha dekning en gang, slik at to forsikringer ikke leder til noe høyere erstatningsbeløp for den enkelte skade. Dobbel forsikringspremie vil derfor ikke gi noen økonomisk gevinst som står i forhold til økningen i premiebeløpet.

Utvalget foreslår derfor at ansvarssubjektet for erstatnings- og regressansvaret er operatøren.

13.6.3 Regress og/eller direkte erstatningsansvar

En metode for å sikre at statens ansvar etter konvensjonene kan overføres til operatøren er regressregler som sier at operatøren skal holde staten skadesløs for de utbetalingene staten har hatt under Ansvarskonvensjonen. En slik bestemmelse finnes i Sofia-modellen § 11 nr. 1 og er tatt inn dansk, finsk, svensk og fransk lov. Dette gir en «back to back» løsning hvor operatørens ansvar blir det samme som statens ansvar i den utstrekning ansvaret ikke begrenses.

En regel om at operatøren er ansvarlig for statens folkerettslige ansvar knyttes til ansvarsgrunnlaget i Ansvarskonvensjonen, og ikke til ansvarsgrunnlaget i norsk rett. Den kan derfor pålegge operatøren en videre erstatningsforpliktelse enn norsk erstatningsrett. Dette er først og fremst aktuelt for det objektive ansvaret for skade på jordoverflaten og luftfartøy under flyging. Sofia-modellen reiser spørsmål om en slik bestemmelse må kobles til en regel om direkte ansvarsgrunnlag etter norsk rett. Utvalget mener at en lovfestet hjemmel om regress fra staten for det folkerettslige ansvaret gir tilstrekkelig hjemmel for et slikt regresskrav. Utvalget viser til at en slik regressregel allerede finnes i ekomloven § 6-7, og også er inntatt i den svenske loven uten en parallell regel om direkte erstatningsansvar. Det er derfor ikke

nødvendig med en direkte ansvarsregulering for å sikre regresskravet; en lovhjemmel om regress er tilstrekkelig, se nærmere kapittel 13.6.4.

Samtidig er statens konvensjonsansvar begrenset i flere retninger; For det første gjelder det kun ansvar overfor annen traktatpart, og derfor ikke skader som rammer egen stat eller innbyggere. For det andre gjelder det ikke skade på deltagere i samme oppskytningsoperasjon selv om disse er hjemmehørende i annen traktatpart. For det tredje gjelder det ikke ved forsett eller uaktsomhet hos skadelidte traktatpart eller dennes innbyggere. Disse begrensningene reiser spørsmål om det er behov for direkte erstatningsregler i tillegg til regressreglene, jf. nedenfor kapittel 13.6.5.

Den finske reguleringen har en spesiell konstruksjon ved at den finske stat ifølge § 7 første ledd dekker all skade forårsaket av et romobjekt med unntak av skade på operatøren, men slik at staten i neste omgang har rett til regress mot operatøren. Bestemmelsen omfatter både den finske statens konvensjonsansvar og ansvar for skader som faller utenfor konvensjonen. Ut fra ordlyden er ansvaret ubegrenset og vil derfor innebære en betydelig fordel for den siste gruppen skadelidte om skaden ligger over de begrensingsbeløpene som foreslås eller påbudte forsikringer eller garantier ikke fungerer som de skal. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig med en slik modell i norsk rett. Den finske reguleringen må sees i sammenheng med at Finland ikke har egen oppskytningsaktivitet og at risikoen for skade både under Ansvarskonvensjonen og for skade på finsk territorium eller interesser derfor er betydelig mindre enn i Norge. Utvalget foreslår derfor ikke et slikt direkte førstehåndsansvar for staten i den norske loven.

13.6.4 Regressansvar

Det følger av Romtraktaten og Ansvarskonvensjonen at staten har et folkerettslig ansvar for skade på annen stats territorium, luftfartøy under flyging og romgjenstand uavhengig av om staten overlater til private rettssubjekter å forestå virksomheten. Ansvaret for skade på annen stats territorium og luftfartøy under flyging er objektivt, mens skade på annen stats romgjenstand er skyldbasert. Staten fritas ikke for dette folkerettslige ansvaret selv om romaktiviteten drives av andre. Derimot kan staten etter å ha betalt erstatning kreve dette beløpet refundert fra operatøren. Alle de regelsett som er referert i kapittel 13.4 og 13.5 inneholder slike regler om regress. En slik regel finnes også i norsk rett i ekomloven § 6-7.

¹²³ Trine-Lise Wilhelmsen og Birgitte Hagland, *Om erstatningsrett*, Oslo 2017 s. 144-145 og s. 50 flg.

Utvalget foreslår en slik regel i § 23. Begrensning av ansvaret omtales nedenfor i 13.6.7.

13.6.5 Erstatningsansvar – betydningen av norske regler

Utgangspunktet i norsk rett er at ansvar forutsetter uaktsomhet hos skadevolder. I tillegg er det regler om arbeidsgiveransvar i skl. § 2-1 som sier at arbeidsgiver hefter for forsettlig og uaktsom skadeforvoldelse av sine arbeidstakere og også regler om ulovfestet objektivt ansvar for «farlig bedrift». Ansvaret er videre ubegrenset, jf. skl. § 3-1 for personskader og § 4-1 for tingsskader og formueskader, med mindre det foreligger grunnlag for lempning etter skl. § 5-2. Uten særlige regler vil ansvaret for operatøren følge disse bestemmelsene i alminnelig erstatningsrett.

De norske erstatningsreglene blir avgjørende for skader som faller utenfor statens ansvar etter Ansvarskonvensjonen og regressansvaret for operatøren. Dette betyr at skade på norsk jord, norsk luftfartøy eller norske romgjenstander er regulert av norsk erstatningsrett. Det samme gjelder skade på utenlandske interesser som deltar i samme oppskytningsprosjekt. For disse skadesituasjonene er det derfor spørsmål om det er behov for å gjennomføre de konvensjonsfestede ansvarsreglene for å beskytte skadelidte – altså om ansvaret for operatøren bør gå lenger enn konvensjonsansvaret for staten, som bare gjelder overfor annen traktatpart.

For skadelidte som er omfattet av konvensjonsansvaret har direkte norske ansvarsregler mindre betydning fordi de uansett er beskyttet av det folkerettslige ansvaret. Men fordelene med direkte erstatningsregler sammenlignet med den konvensjonsfestede ansvaret er som anført i kommentaren til Sofia-modellen at dersom operatøren er ansvarlig etter alminnelige erstatningsrettslige regler, kan skadelidte reise sak mot operatøren i Norge. Det er ikke behov for å reise kravet mot staten gjennom diplomatiske kanaler slik det er forutsatt i Ansvarskonvensjonen.

Betydningen av dette argumentet avhenger imidlertid av i hvilken utstrekning norsk rett kommer til anvendelse på situasjoner hvor staten kan få et folkerettslig ansvar for skade voldt av romgjenstand etter Ansvarskonvensjonen. Dette ansvaret blir først og fremst aktuelt hvis romgjenstand skutt opp på Andøya skader luftfartøy eller romgjenstand tilhørende en annen traktatpart eller dennes innbyggere, eller gjenstander/personer på annen traktatparts territorium. I slike tilfeller kan skadelidte etter Lukanokonvensjonen art. 2 reise kravet ved

operatørens hjemstedsverneting,¹²⁴ altså Norge for en norsk operatør, eller etter art. 5 nr. 3 velge å reise kravet ved domstolen på det sted der skaden ble voldt eller oppsto.¹²⁵

Lovvalget i slike saker er mer komplisert. Norge har ingen generell lovregulering av spørsmålet om lovvalg for erstatningsrettslige krav. To nyere høyesterettsdommer, Rt. 2009 s. 1537 (Bokhandler) og Rt. 2011 s. 531 (Krigsforbryter), inneholder klare uttalelser om at skadestedets rett skal anvendes i internasjonale erstatningsrettslige saker. Dette sammenfaller med Rom II forordningen¹²⁶ artikkel 4, som i henhold til disse dommene skal tillegges vekt også i norsk internasjonal privatrett.¹²⁷ Løsningen representerer et metodologisk avvik fra tidligere rettspraksis, som var basert på prinsippet om at et rettsforhold skal være underlagt retten i den staten som det har sin nærmeste tilknytning til.¹²⁸ Etter bokhandlerdommen og krigsforbryterdommen er det nærliggende å legge til grunn at skadestedet er den generelle regelen i norsk internasjonal erstatningsrett.¹²⁹ Det spiller i så fall ingen rolle hvor den skadevoldende handlingen (skadeårsaken) inntraff. Skadestedet skal ifølge fortalen punkt 17 til Roma II forstås som stedet der den umiddelbare skadevirkningen inntreffer uavhengig av evt. følgeskader.¹³⁰

Skade på norske interesser under oppskyting fra norsk territorium vil som nevnt normalt være utenfor konvensjonsansvaret. Dette ansvaret blir derimot aktuelt om romgjenstanden volder skade på interesser tilhørende en annen traktatpart i verdensrommet, luftrommet eller på deres territorium. Hvis skaden inntreffer på annen stats land-, sjø- eller luft-territorium følger det av Roma II artikkel 4 at det er denne statens rett som skal anvendes. Hvis skaden skjer i internasjonalt luftrom eller verdensrommet er dette utenfor noe lands territorium. Det kan imidlertid anføres at et utenlandsk registrert luftfartøy eller romgjenstand må regnes som et skadested

¹²⁴ Ivar Alvik, Lovvalg og jurisdiksjon for ikke-kontraktuelle erstatningskrav, *Jussens Venner*, Oslo 2005 s. 285-286.

¹²⁵ Ibid. s. 286, se også tvisteloven § 4-4.

¹²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007, af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Roma II-forordningen).

¹²⁷ Giuditta Gordero-Moss, *Utredning om formuerettslige lovvalgsregler*, Oslo 2018 s. 117, se også Ivar Alvik, Lovvalg og jurisdiksjon for ikke-kontraktuelle erstatningskrav, *Jussens Venner*, Oslo 2005 s. 296-298.

¹²⁸ Rt. 1923 s. 58 (Irma-Mignon).

¹²⁹ Cordero-Moss *Utredning om formuerettslige lovvalgsregler*, Oslo 2018 s. 119.

¹³⁰ Ibid.

tilhørende registreringsstaten. I så fall skal man anvende registreringsstatens rett.

Art. 4 nr. 2 har unntak fra dette om skadevolder og skadelidte normalt har oppholdssted i samme land på skadetidspunktet; i så fall gjelder dette landets rett, men denne bestemmelsen synes mindre relevant. Det er også en «escape clause» i nr. 3 som sier at om den skadevoldende handling har «en åpenbart nærmere tilknytning til et annet land», anvendes dette landets lov.¹³¹ Dette er i samsvar med den norske Irma Mignon formelen, og kan føre til anvendelse av norsk rett om den skadevoldende handlingen regnes som å ha åpenbart større tilknytning til Norge enn til skadestedet.

Ved skade som rammer annen traktatpart er regelen derfor at norske erstatningsregler ikke kommer til anvendelse med mindre «escape klausulen» i Rom II gjelder. Det er derfor usikkert i hvilken utstrekning direkte erstatningsregler vil ha noen betydning for skadelidte som omfattes av statens folkerettslige ansvar.

13.6.6 Ansvarsgrunnlag

13.6.6.1 Objektivt ansvar for skade voldt av romobjekt på jordoverflaten og luftfartøy under flyging

Spørsmålet her er om det er behov for et (generelt) objektivt ansvar for skade voldt av romgjenstand på jordoverflaten eller luftfartøy under flyging. Svaret er ikke opplagt. I motsetning til de øvrige nordiske land har man i norsk rett utviklet et ulovfestet ansvar for såkalt «farlig bedrift», og det kan argumenteres for at dette vil komme til anvendelse uansett. Betingelsene for å ilegge slikt ansvar er at det dreier seg om en stadig, typisk og ekstraordinær risiko for skade som etter en interesseavveining bør bæres av skadevolder.¹³² I nyere rettspraksis har man særlig lagt vekt på spørsmålet om risikoen er ekstraordinær, dvs. at den er vesentlig større enn risikoen man generelt møter i samfunnet. Dette vil avhenge av sannsynligheten for skade multiplisert med mulig skadeomfang.¹³³ Med et slikt utgangspunkt får kravet om «stadig» liten selvstendig betydning fordi det konsumeres av spørsmålet om sannsynligheten for skade. Ut fra statistikk over skader som hittil har inntruffet er det vanskelig å si at det dreier seg om en ekstraordinær risiko; det er få kjente tilfeller av skader forårsaket

¹³¹ Lars Anders Heimdal, *Rettsvalget i internasjonale erstatningssaker*, Bergen 2009 s. 5-6.

¹³² Se nærmere Trine-Lise Wilhelmsen og Birgitte Hagland, *Om erstatningsrett*, Oslo 2017 s. 218 flg.

¹³³ HR 2019-52 A (spinning), Rt-1991-1303 (gulvluke)

av romgjenstand. Det har hittil bare vært reist et formelt krav under Ansvarskonvensjonen.

Dette var knyttet til den såkalte Cosmos 954 hendelsen i 1978 hvor Canada under forhandlinger med Sovjet Unionen reiste et formelt krav om dekning for om lag 6 millioner kanadiske dollar, formulert som:¹³⁴

«presented pursuant to the 1972 Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects and the international practice of states».

I det etterfølgende oppgjøret mellom de to statene heter det at Canada aksepterte en betaling:

«in full and final settlement of all those matters referred to in Article I hereof, including the claim advanced by Canada in this respect».

På den annen side er det klart at om det skjer en skade, kan omfanget bli stort. Dette gjelder særlig under oppskyting, selv om involverte parter kan beskytte seg med en knock for knock avtale, jf. nedenfor under kapittel 13.6.6.3. Skadepotensialet hvor en romgjenstand faller ned eller kolliderer med et fly kan imidlertid også være omfattende og vil være «typisk» for romaktivitet fordi det nettopp er dette risikopotensialet som kjennetegner aktiviteten.

Hvis man kommer til at det foreligger en særlig risiko, må det også foretas en interesseavveining.¹³⁵ Her kan man argumentere med at det synes mer nærliggende å pålegge en profesjonell virksomhet med god innsikt i skadeevnen og bedre mulighet for ansvarsforsikring for å dekke skaderisikoen knyttet til romgjenstanden enn en tilfeldig skadelidte som ikke har noen forutsetninger for å vurdere eller forholde seg til en slik risiko.¹³⁶

Selv om det kan argumenteres for at det ulovfestede objektive ansvaret vil slå inn uansett, mener imidlertid utvalget det også er gode argumenter for at et slikt ansvar lovfestes. Det er flere grunner til dette.

¹³⁴ Statement of Claim advanced by Canada, reprinted at 18 ILM 899 (1979), paragraph 1. Canada also based its claim in *ter alia* on the liability provisions specified in article VII of the Outer Space Treaty (paragraph 20), her hentet fra notat fra Steven Freeland, se vedlegg 5.

¹³⁵ Rt-2009-1237 avsnitt 62 (Nordsjødykker), HR 2019-52 A (spinning) avsnitt 36.

¹³⁶ Se for et tilsvarende resonnement knyttet til økonomisk prevensjon, Trine-Lise Wilhelmsen og Birgitte Hagland, *Om erstatningsrett*, Oslo 2017 s. 55.

For det første legger utvalget til grunn at Ansvarskonvensjonens regler om objektivt ansvarsgrunnlag forutsetter at den skadevoldende stat regnes som nærmere til å dekke skade ved kollisjon med annet lands fly eller territorium enn skadelidte stat. Når man unntar ansvar for de som er involvert i selve oppskytingen kan man si at den staten som driver romaktiviteten har interesse i denne og mulighet for å forsikre risikoen, mens skaden for skadelidte stat vil fremtre som helt upåregnelig. En slik argumentasjon kan overføres til skade på andre norske interesser enn de som deltar i oppskytingen. Dette må gjelde selv om slike interesser kan ha tingsforsikring som omfatter «plutselig skade», herunder skade voldt av romgjenstand. I så fall blir det spørsmål om forsikringspremien bør legges til skadevolder eller til skadelidte-gruppen. Ut fra et interesseperspektiv er det mest nærliggende at denne risikoen finansieres gjennom operatørens ansvarsforsikring.

For det andre fremstår det som lite konsekvent i forhold til erstatningsrettens grunnleggende reparasjonsfunksjon å ha forskjellige ansvarsgrunnlag for skadelidte hjemmehørende i en annen traktatpart enn for norske skadelidte.

For det tredje er det ikke uvanlig at man for visse risikoutsatte sektorer etablerer tvungne ansvars- og forsikringssystemer for å finansiere risikoen. Norske eksempler er bilansvar, yrkesskade og legemiddelindustrien. Risikoen knyttet til disse sektorene kan i dag fremstå som mer akutt og fremtredende enn ved romaktivitet, men dette kan raskt endre seg for en industri som er i startfasen av en rivende teknisk utvikling. Den tanken som bærer slike systemer; nemlig at risikoen bør legges hos den aktør som har interesse av den, tilsier klart at skade dekkes av operatøren og ikke av den tilfeldige skadelidte som ikke har noen interesse i aktiviteten eller noen mulighet til å påvirke denne risikoen.

For det fjerde mener utvalget at hensynet til forutberegnelighet og åpenhet tilsier at man heller lovfester dette enn at særlig utenlandske aktører i Norge blir overrasket med et ansvarsregime som er ukjent i andre land.

Utvalget foreslår derfor en regel i § 21 om at operatøren er erstatningsansvarlig uten hensyn til skyld for skade forårsaket av romgjenstand på personer og eiendom på jordoverflaten samt luftfartøy under flyging.

I motsetning til de øvrige regimer gjennomgått her har den franske loven en tidsmessig grense for ansvaret i 4 ledd:

«Except in case of wilful misconduct, the liability set forth in 1° and 2° ends when all the obligations set out in the authorization or the license are fulfilled, or at the latest one year after the date on which these obligations should have been fulfilled. The Government shall be liable in the operator's place for damages occurring after this period».

Utvalget mener en slik regel ikke er hensiktsmessig i norsk rett. Begrunnelsen for det objektive ansvaret slår inn uansett når romgjenstanden volder skade selv om sannsynligheten for slik skade kan variere etter hvilken fase romgjenstanden er i.

Konvensjonsansvaret har unntak for skadelidtes forsett/grove uaktsomhet. Et unntak fra objektivt ansvar i denne situasjonen innebærer en naturlig motvekt til det fullt objektive ansvaret. Et lignende unntak er tatt inn i den danske loven § 11 stk. 3 og den franske loven art. 13 annet ledd, men her er regelen at erstatningen kan settes ned eller bortfalle. Terskelen i den franske regelen er videre «fault», og ikke forsett eller grov uaktsomhet. Løsningen med reduksjon / bortfall harmonerer bedre med nordiske regler om skadelidtes medvirkning, som i norsk erstatningsrett finnes i skl. § 5-1:

«Dersom den direkte skadelidte eller erstatningssøkeren har medvirket til skaden ved egen skyld, kan erstatningen settes ned eller falle bort for så vidt det er rimelig når en tar hensyn til atferden, og dens betydning for at skaden skjedde, omfanget av skaden og forholdene ellers».

Med utgangspunkt i denne bestemmelsen vil man raskt komme til at en grovt uaktsom eller forsettlig skadelidte ikke har krav på erstatning. Bestemmelsen gir et mer fleksibelt reaksjonsmønster enn Ansvarskonvensjonen, men et rent ansvarsunntak i loven kan muligens virke konfliktdependende fordi det er absolutt og ikke skaper noen forventninger om delvis ansvar.

Utvalget foreslår derfor at det objektive ansvaret ikke gjelder hvor skadelidte har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

13.6.6.2 Kollisjonsansvaret

I tillegg til det objektive ansvaret har staten konvensjonsansvar for kollisjon mellom to romgjenstander såfremt det er utvist skyld hos staten eller noen staten hefter for. Et mulig ansvar for staten kan overføres til operatøren gjennom regressreglene. Konvensjonsansvaret gjelder imidlertid ikke kollisjon mellom to romgjenstander tilhørende norske interesser, altså hvor en romgjenstand tilhørende en norsk operatør kolliderer med en romgjenstand tilhørende en annen norsk operatør.

Skyldansvar for kollisjonsskader er vanlig for skipsfart¹³⁷ og bil trafikk.¹³⁸ Tanken i bilansvarsloven er at det ikke er grunn til å strekke det objektive bilansvaret til å inkludere kollisjon hvor begge deltagere driver den aktiviteten som er underlagt det objektive ansvaret.¹³⁹ Utgangspunktet bør heller være at hver part har risiko for skade på eget objekt med mindre det foreligger feil eller forsømmelser. Det er derfor gode grunner for å operere med et generelt skyldansvar i denne situasjonen.

Utvalget ser derfor ikke behov for noen særlig bestemmelse om dette ansvaret i loven, men foreslår heller en generell referanse til alminnelig norsk erstatningsrett for skade voldt av romgjenstander hvor det ikke er objektivt ansvar. En slik bestemmelse er foreslått i § 22. I utgangspunktet er en slik henvisning overflødig, men slike henvisninger finnes i den danske og finske loven og kan ha en pedagogisk funksjon.

13.6.6.3 Særlig om ansvar under felles oppskytnings-

Statens konvensjonsansvar gjelder ikke for utenlandske interesser som deltar i oppskytingen. Det er ikke uvanlig at stater som samarbeider om oppskyting har avtaler som regulerer erstatningsansvar og forsikring gjennom gjensidige ansvarsfraskrivelsesklausuler (knock for knock klausuler),¹⁴⁰ og slike avtaler benyttes også i internasjonal romfartsindustri.¹⁴¹ Denne typen avtaler har lang tradisjon i norsk

petroleumssektor¹⁴² og er basert bl.a. på at parter som samarbeider ikke bør bruke ressurser på erstatningskonflikter.¹⁴³ Hensikten er derfor at skade på partenes økonomiske interesser skal kanaliseres til skadelidtes egen forsikring mot tingskade og formueskade.¹⁴⁴ Et eksempel fra romfartsindustrien er følgende mønsterklausul fra Azimuth Advisory:¹⁴⁵

1. Inter-party Cross Waiver of Liability

1.1 For activities at the Launch Facility and for all events which follow Intentional Ignition in connection with this Agreement, the parties agree to the following inter-party cross-waiver of liability, which applies regardless of the theory of liability, whether based in contract, tort, equity or otherwise, including negligence, product liability, strict liability, or any other theory of liability.

1.2 The Parties agree that neither Party will make any claim against the other Party or any of its Associated Parties and each Party shall be responsible for its own Losses in connection with or arising from:

(a) personal injury or death of its personnel or personnel of its Associated Parties involved in activities under this Agreement, including but not limited to the Launch; or

(b) loss of or damage to its own property or property of its Associated Parties involved in the performance of this Agreement.

1.3 Each Party shall ensure that its Associated Parties sign an inter-party cross-waiver similar in all material respects to this inter-party

¹³⁷ Sjøloven § 161.

¹³⁸ Bilansvarsloven § 8.

¹³⁹ Trine-Lise Wilhelmsen og Birgitte Hagland, *Om erstatningsrett*, Oslo 2017 s. 193.

¹⁴⁰ Se for eksempel Intergovernmental Agreement relating to the International Space Station Article 16(1): 'The objective of this Article is to establish a cross-waiver of liability by the Partner States and related entities in the interest of encouraging participation in the exploration, exploitation, and use of outer space through the Space Station This cross-waiver of liability shall be broadly construed to achieve this objective'.

¹⁴¹ Notat fra professor Steven Freeland, vedlegg 5.

¹⁴² F.eks. Norsk Fabrikasjonskontrakt 2015 (NF) og Norsk Totalkontrakt 2015 (NTK) art. 30, Knut Kaasen, *Tilvirkningskontrakter: med kommentarer til NTK15 og NF15*, Oslo 2018 s. 799 flg. og Trine-Lise Wilhelmsen, Liability and insurance clauses in contracts for vessel services in the Norwegian offshore sector - the knock for knock principle, *SIMPLY*, Oslo 2012 s. 87-88.

¹⁴³ Knut Kaasen, *Tilvirkningskontrakter: med kommentarer til NTK15 og NF15*, Oslo 2018 s. 765-767 og Trine-Lise Wilhelmsen, Liability and insurance clauses in contracts for vessel services in the Norwegian offshore sector - the knock for knock principle, *SIMPLY*, Oslo 2012 s. 95-96.

¹⁴⁴ Knut Kaasen, *Tilvirkningskontrakter: med kommentarer til NTK15 og NF15*, Oslo 2018 s. 767; Trine-Lise Wilhelmsen, Liability and insurance clauses in contracts for vessel services in the Norwegian offshore sector - the knock for knock principle, *SIMPLY*, Oslo 2012 s. 83.

¹⁴⁵ Hentet fra utredningen til Steven Freeland, *Cross Waivers*, 11. juli 2019, vedlegg 5 til utredningen.

cross-waiver and must indemnify, hold harmless and defend the other Party and its Associated Parties from and against any claims for damages, arising from any legal proceedings initiated by such Party or by its Associated Parties in breach of such a cross-waiver and shall pay all losses and legal expenses which may result from such legal proceedings.

1.4 Each Party shall ensure that each insurance policy it procures in relation to the activities at the Launch Facility and for all events which follow Intentional Ignition either:

- (a) includes the other Party and its Associated Parties as named insureds; or
- (b) provides that the insurers waive all rights of subrogation against the other Party and its Associated Parties.

Blant de nasjonale regelverk som er referert her er det kun den franske som regulerer ansvar overfor deltagere i felles «space operation», jf. lovens art. 19 og 20 referert ovenfor i kapittel 13.5.4. Reglene innebærer bl.a. at ansvaret kanaliseres til en forsikring eller en garanti såfremt skadevolder ikke har utvist «wilful misconduct» og at deltagere i et felles romprosjekt anses å ha avtalt gjensidige ansvarsbegrensninger med mindre avtalen bestemmer noe annet.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å regulere slike avtaler i loven, men har kommet til at det ikke er det. Utgangspunktet i norsk rett er at slike avtaler fritt kan inngås innenfor de alminnelige rammer for avtalefriheten, og de har som nevnt vært benyttet i stor utstrekning i petroleumssektoren uten at man der har funnet grunn til å regulere dem i petroleumsloven. Er det behov for å regulere denne typen avtaler, gjøres dette bedre i forskriftsform etter at myndighetene har fått bedre erfaring med hvordan de fungerer.

Samtidig peker utvalget på at unntaket fra det objektive ansvaret i konvensjonen for denne gruppen tilsier at man ikke har sett behov for særlige ansvarsregler for dem. Som deltagere i samme industri vil denne gruppen skadelidte presumptivt ha tilstrekkelig erfaring og kunnskap til å sikre sine interesser gjennom forsikring, og det er da mindre behov for særlige ansvarsregler.

I Ansvarskonvensjonen er unntaket for ansvar overfor deltagende parter i oppskytningen generelt og gjelder både det objektive ansvaret og skyldansvaret for kollisjon mellom romgjenstander. Utvalget mener det ikke er grunn til å gå så langt. Selv om det ikke er grunn til å komplisere en knock for knock klausul med et objektivt ansvar, må det som et utgangspunkt være greit at partene forholder seg til alminnelig norsk erstatningsrett. Erfaring fra petroleumssektoren viser at det er fullt mulig å lage avtalemekanismer som kanalisere ansvar til skadelidtes egne forsikringer innenfor det rammeverket som settes av alminnelige erstatningsrettslige regler.

Utvalget foreslår derfor at det objektive ansvaret ikke gjelder for denne gruppen, men at de alminnelige norske erstatningsreglene gjelder på vanlig måte.

13.6.7 Ansvarets omfang

Statens ansvar etter Ansvarskonvensjonen er ikke begrenset. En back to back regulering av regressansvaret forutsetter derfor at dette ansvaret er ubegrenset. En back to back regulering er også i samsvar med hensynet til økonomisk effektivitet ved at enhver virksomhet i utgangspunktet bør kunne bære sine egne kostnader, herunder kostnader knyttet til de skader aktiviteten påfører andre. Dette stemmer med det grunnleggende utgangspunktet i norsk erstatningsrett at lidt skade skal dekkes fullt ut, jf. skl. § 3-1 og § 4-1. Disse hensynene vil også tilsi at heller ikke det direkte erstatningsansvaret begrenses.

På den annen side er det viktig for aktørene å kunne forutse sine kostnader med størst mulig grad av sikkerhet. Mangel på statistikk gjør det vanskelig å beregne risikopotensialet ved denne typen aktivitet. Risikoen for å volde skader kan finansieres ved forsikring, men enhver ansvarsforsikring har en begrenset forsikringssum. Mangel på statistikk kan også gjøre forsikring kostbart fordi forsikringsselskapene i slike tilfelle legger inn et tillegg i premien for å fange inn usikkerhet ved beregning av forventet skade. Dersom kostnadene ved forsikring blir for høye og/eller ansvaret utover forsikringssummen skaper for stor økonomisk usikkerhet kan dette hemme oppstart av denne typen virksomhet. Dette vil være i strid med målsetningene i mandatet om en regulering som bidrar til norsk verdiskaping og næringsutvikling.

Sofia-modellen anbefaler at både regressansvaret og det direkte erstatningsansvaret begrenses. Etter de danske reglene kan myndighetene bestemme at ansvaret skal begrenses, men det angis ingen sum. Den finske statens regressansvar er begrenset til

60 millioner Euro med mindre operatøren har brutt noen av vilkårene gitt i tillatelsen. Både det direkte ansvaret og regressansvaret etter fransk rett er også begrenset, men her beregnes beløpet for den enkelte operatør i tillatelsen.¹⁴⁶

Utvalget mener at departementets ønske om å fremme næringsutvikling i Norge også tilsier at loven bør ta hensyn til norsk romindustris konkurranseedyktighet. Romindustrien er internasjonal og norske rammevilkår må være konkurransedyktige i et internasjonalt marked. Hvis det potensielle erstatningsansvaret etter norsk rett er høyere enn hos andre europeiske land kan dette medføre at industrien heller velger å operere fra et annet land.

Det er derfor flere grunner som kan tale for at ansvaret begrenses. Utvalget foreslår at ansvaret begrenses tilsvarende den finske bestemmelsen, men i norske kroner. Beløpet bør i så fall settes til 600 millioner norske kroner. Dette gjelder både for regressansvaret og det direkte erstatningsansvaret. Det er imidlertid behov for fleksibilitet mht. beløpet fordi risikoen f.eks. knyttet til nyttelast kan være mindre enn risikoen for selve oppskytingen eller raketten. Det er avgjørende for næringsutviklingen at ansvarsbegrensningen tilpasses risikoen i den aktuelle romaktiviteten. Skadeevnen for romaktivitet vil variere betydelig både avhengig av hva slags aktivitet det dreier seg om og hvilken tidsfase aktiviteten befinner seg i. Som et eksempel viser utvalget til at det for selskaper med satellitter i geostasjonær bane er vanlig å begrense forsikringen av aktiviteten til perioden fra oppskyting og til ett år etter satellitten er plassert i bane. Etter det første året vurderer selskapene det slik at risikoen for skade er så lav, at det ikke er hensiktsmessig med forsikring. Utvalget foreslår derfor at en annen begrensningssum kan bestemmes i tillatelsen.

Et særlig spørsmål er om begrensningssummen skal gjelde uavhengig av skyld eller lovbrudd hos operatøren. Sofia-modellen art 11 (a) nr. 3, den finske loven § 7 og den østeriske loven § 11 (2) begrenser bare operatørens objektive ansvar. I den finske loven oppheves ansvarsbegrensningen hvor operatøren har brutt lovens regler, og den østeriske opphever grensen hvor operatøren har utvist skyld eller har brutt lovens regler. De franske ansvarsreglene gjelder ikke hvor operatøren har utvist «wilful misconduct».

¹⁴⁶ For en nærmere gjennomgang av praksis internasjonalt, se vedlegg 4 til utredningen, Steven Freeland, *Liability caps*, 4. juli 2019.

Det er vanlig i norsk rett at lovfestede ansvarsbegrensninger oppheves ved forsett eller grov uaktsomhet, jf. f.eks. veifraktloven § 38. Når slike regler bygger på internasjonale konvensjoner brukes ofte formuleringen wilfull misconduct som på norsk oversettes med «forsett eller grovt uaktsomt og med forståelse av at slikt tap sannsynligvis ville oppstå», jf. sjøloven § 174, § 185 annet ledd og 194 tredje ledd. Derimot er det ikke vanlig at brudd på tillatelsesregler i seg selv medfører ubegrenset erstatningsansvar.

Utvalget foreslår derfor at ansvarsbegrensningen ikke gjelder hvor operatøren har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

13.6.8 Obligatorisk finansiering

Ansvarskonvensjonen gjelder ansvaret for stater og har naturlig nok ikke noen regulering av forsikring. Når ansvaret pålegges operatøren blir det imidlertid et nærliggende spørsmål om hvordan det skal finansieres. Obligatorisk objektivt ansvar for risiko-fylt virksomhet kobles ofte til obligatorisk forsikring for å sikre at hensynet til reparasjon av skadelidtes skade blir ivaretatt. Både Sofia-modellen § 12 nr. 1, den danske loven § 13 stk. 1, den finske loven § 8 og den franske loven har regler om forsikringsplikt. Det samme er tilfellet for ekomloven § 6-7 og gjeldende tillatelser. Utvalget foreslår derfor at operatørens ansvar følges opp med en regel om obligatorisk forsikring, se utkastet § 25.

Sofia-modellen anbefaler å harmonisere beløpet for å unngå «licence shopping». Omfanget av forsikringsplikten varierer fra «maximum possible cover arising from the space activities»¹⁴⁷ til 60 millioner Euro.¹⁴⁸ Det kan se ut som 60 millioner Euro er et representativt nivå for slike forsikringer i hvert fall for Europeiske land.

Utvalget mener forsikringssummen i tråd med dette som et utgangspunkt bør settes til 600 millioner norske kroner. Som nevnt ovenfor kan imidlertid forskjellige typer av romaktivitet innebære forskjellig

¹⁴⁷ Nederlandsk romlov sec. 3 (4)

¹⁴⁸ Finsk romlov § 8 (1) jf. § 7 (4), østerisk romlov sec. 4 (4). Dette er visstnok også omfanget av forsikringsplikten for det franske utskytningsanlegget Arianespace. Australian Space (Launches and Returns) Act 2018, section 48(4) har 100 mill Australiske dollar, som utgjør 600 MNOK. UK Outer Space Act 1986 sec. 10 har et ubegrenset ansvar for romaktivitet, men i lisenser gitt etter 1 oktober 2015 er det innført en begrensning på 60 millioner for de fleste tilfeller med enkelte statellitt-utskytinger, se sec 5 nr. 3.

risiko, og det kan derfor være behov for mer fleksibilitet. Forsikringspremien bestemmes i forhold til forsikringssummen, og en høy forsikringssum kan føre til en premie som ut fra en kost-nytte vurdering fremstår som uøkonomisk. Dette gjelder særlig hvis sannsynligheten for de virkelig store skadene er liten eller vanskelig å bedømme slik at forsikringsselskapene legger inn en uforholdsmessig stor sikkerhetsmargin. På samme måte som for bestemmelsen om ansvarsbegrensning foreslår derfor utvalget at tillatelsen kan fastsette et annet beløp.

Bransjepraksis indikerer som nevnt at risikoen for skade voldt av satellitter i geostasjonær bane er størst under utskytning og første år i drift. Det er derfor vanlig at ansvarsforsikring tegnes for denne perioden og ikke for senere operasjon med mindre dette er et krav fra registreringsstaten. Utvalget mener en slik tidsbegrensning evt. bør utformes i tillatelsen eller i forskrifter, og at det ikke er grunn til å gi noen lovbestemmelse om dette.

Det følger av forsikringsavtaleloven § 7-6 at skadelidte har et direkte krav mot skadevolders

ansvarsforsikring. Det er derfor ikke nødvendig å si dette i den norske romloven. Derimot er det noe mer usikkert om dette direktekravet gjelder statens regresskrav mot ansvarlig operatør fordi dette strengt tatt ikke er «ansvarsforsikring» som er regulert av fal. § 7-6. Dette kan løses ved å ta inn en bestemmelse om dette i loven. En slik bestemmelse finnes i den danske loven § 13 første ledd annet punktum, den belgiske romloven art.15 § 7 og nederlandsk romlov sec. 12 nr. 4. Utvalget foreslår derfor man lar fal. § 7-6 få tilsvarende anvendelse på statens regressansvar, jf. utkastet § 25 tredje ledd.

13.6.9 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- Objektivt ansvar for operatøren etter mønster av Ansvarskonvensjonen.
- Regressansvar for operatøren hvis Staten må betale etter Ansvarskonvensjonen.
- At både erstatningsansvaret og regressansvaret begrenses.
- Plikt for operatøren til å tegne forsikring eller stille annen sikkerhet for ansvaret.

14 Tilsyn med romaktivitet

14.1 Innledning

For å sikre at lovens regler etterleves, er det nødvendig med regler om tilsyn. Lovgiver har et bredt spekter av virkemidler tilgjengelig for å få private til å følge loven. Formålet med slike virkemidler er å gi myndighetene verktøy for å undersøke om loven faktisk etterleves. Dette gjennomføres ved at myndighetene gis hjemmel til å foreta undersøkelser, men også har en plikt til å foreta dem. Det er disse reglene utvalget drøfter i det videre.

Utvalget tar først stilling til enkelte overordnede spørsmål, blant annet hvilke hjemler som er nødvendige for et forsvarlig tilsyn og overordnede synspunkter om valg av tilsynsmyndighet. Deretter går utvalget nærmere inn på de konkrete hjemlene loven gir tilsynsmyndigheten. Avslutningsvis behandles spørsmålet om hvem som bør betale for tilsynet, og om det er behov for regler om undersøkelseskommisjon.

14.2 Om tilsynsbehov, tilsynsmyndighet og overordnede føringer

14.2.1 Innledning

Formålet med tilsynsreglene er å gi forvaltningen tilstrekkelig virkemidler til å vurdere om lovens regler overholdes. Til en viss grad vil eksistensen av tilsynsregler også være et insentiv til etterlevelse av loven, siden det øker sannsynligheten for at brudd oppdages. Tilsynsreglene er altså viktig for at loven etterleves i praksis. Det er avgjørende at reglene gir forvaltningen tilstrekkelig virkemidler til å sikre at loven etterleves.

Tilsynsreglene bygger på Norges forpliktelse ifølge Romtraktaten. Denne forpliktelsen behandles i neste kapittel, før utvalget kort ser på dagens regler om tilsyn. Deretter går utvalget inn på sine drøftelser av disse reglene.

14.2.2 Folkerettslige føringer

Norge er folkerettslig forpliktet til å føre tilsyn med visse romaktiviteter, jf. kapittel 9.2.2 om hvilke aktiviteter dette er. Her drøftes innholdet i tilsynsplikten. Forpliktelsen følger av Romtraktaten artikkel VI:

«The activities of non-governmental entities in outer space, including the moon and other

celestial bodies, shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party».

Ordlyden pålegger myndighetene «continuing supervision», som innebærer en plikt til å føre tilsyn under hele den aktuelle romaktiviteten. Men ordlyden definerer ikke nærmere hva som ligger i denne plikten. Det mer detaljerte innholdet i tilsynet synes derfor overlatt til traktatpartenes nasjonale utforming. Utvalget legger således til grunn at folkeretten ikke gir føringer for utformingen av tilsynsreglene ut over kravet om at det må gjennomføres kontinuerlig tilsyn.

14.2.3 Gjeldende rett

Dagens romlov har ikke detaljerte regler om tilsyn. Loven inneholder imidlertid en hjemmel til å gi «regler om kontroll m.m. med virksomhet» som faller inn under lovens virkeområde, jf. § 2. Hjemmelen omfatter regler om tilsyn slik det forstås her. Det er gitt to forskrifter som til dels har hjemmel i § 2,¹⁴⁹ men ingen av dem gir generelle regler om tilsyn. Det foreligger altså ikke generelle regler om tilsyn verken i lov eller forskrift.

Myndighetenes behov for tilsyn med romaktiviteten under dagens romlov ivaretas gjennom vilkårene for tillatelse. Andøya Space Centers tillatelse til oppskytninger på Andøya og Ny-Ålesund inneholder vilkår som gir departementet adgang til fysiske anlegg og mulighet til å kreve utlevert nærmere bestemte opplysninger. Det foreligger ingen vedtak om delegering av denne retten til å føre tilsyn, og det er slik utvalget forstår det departementet selv som har forestått tilsynet med begge tillatelser.

14.2.4 Fremmed rett

Tilsynsregler er forankret i nasjonal forvaltningsrett. Ulike tradisjoner i ulike land medfører at tilsynsregler kan ta ulik form, uten at det behøver å være stor innholdsmessig forskjell. Utvalget mener lovens regler på dette punkt bør utformes med utgangspunkt i norsk tradisjon for utforming av tilsynsregler, og at det har begrenset interesse med en detaljert redegjørelse for tilsynsreglene i andre land. Utvalget vil

¹⁴⁹ Forskrift 21. april 2017 nr. 492 om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt i Antarktis og forskrift 21. april 2017 nr. 493 om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt på Svalbard.

imidlertid fremheve at land med omfattende lovregulering av romaktiviteter også har regler om tilsyn. Disse reglene inneholder som regel en forpliktelse til å føre tilsyn, rett til adgang til anlegg og gir forvaltningen hjemmel til å kreve utlevert opplysninger.

14.2.5 Utvalgets drøftelser

14.2.5.1 Plikt til å føre tilsyn

Utgangspunktet er at Norge er folkerettslig forpliktet til å føre tilsyn med romaktiviteter. Spørsmålet er derfor hvordan en slik forpliktelse skal utformes. Enkelte lover formulerer flere bestemmelser som angir forpliktelsen til å føre tilsyn i relasjon til ulike deler av lovens bestemmelser.¹⁵⁰ Denne modellen er imidlertid et unntakstilfelle, og brukes ofte i lover som opererer med flere regelverk som klart kan skilles fra hverandre. Lovutkastet her opererer derimot med et felles regelverk. I et slikt tilfelle kan forpliktelsen til å føre tilsyn heller formuleres generelt til å gjelde «bestemmelser gitt i eller i medhold av loven». På denne måten dekkes ikke kun lovens bestemmelser, men også eventuelle forskrifter og vilkår i enkeltvedtak. Utvalget foreslår derfor at tilsynsplikten formuleres generelt til å omfatte bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Spørsmålet er deretter hvor tilsynsplikten bør ligge. Regjeringen har alminnelig organisasjonsmyndighet i forvaltningen og har derfor kompetanse til å bestemme hvem som skal gjøre hva. Når Stortinget gir kompetanse til regjeringen, medfører dette en presumpsjon for at regjeringen selv bestemmer hvem som utøver kompetansen, innenfor rammene av den alminnelige organisasjonsmyndigheten. En begrensning i adgangen til å delegerer må ha klar lovhjemmel. Tradisjonelt gjøres dette ved å bruke formuleringen «kongen i statsråd».¹⁵¹ Motsatt er det antatt at kompetanse tillagt «Kongen», kan delegeres. Det samme gjelder dersom lovens kompetanse tillegges «departementet». Det vil da være opp til regjeringen å bestemme hvilket departement som skal utøve kompetansen, og dette departementet kan da selv velge å utøve kompetansen, eller delegerer den videre til et underordnet organ. Lovavdelingen anbefaler ut fra dette at myndighet i lov legges til «kongen» eller «departementet» uten noen tilføyelser dersom man vil at loven på vanlig måte skal gi adgang til delegering.¹⁵²

¹⁵⁰ Se skipssikkerhetsloven §§ 42-44.

¹⁵¹ Dette bygger på Justisdepartementets rundskriv 30. juni 1955, og følger nå av Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*, Oslo 2000 s. 126.

¹⁵² Justisdepartementet, *Lovteknikk og lovforberedelse*, Oslo 2000, s. 126.

Grensen for delegasjonsadgangen følger den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Det er kun hvor departementets adgang til å organisere eller instruere statsorganer er begrenset, at det er grunn til å stille spørsmål ved delegasjonsadgangen. Spørsmål ved departementets organisasjons- og instruksjonsadgang kan oppstå enten hvor organene er gitt en særlig uavhengighet, eller dersom det er behov for å delegerer myndighet til private.¹⁵³ I den utstrekning det er aktuelt å tillegge kompetanse til private eller uavhengige organer, bør det gis uttrykkelig hjemmel til det.

Romindustrien er en teknisk og spesialisert sektor hvor det er naturlig at lovens tilsynsmyndighet må trekke på kompetansmiljøer utenfor forvaltningen selv, både private og andre statlige eller mellomstatlige kompetansmiljøer, f.eks. hos ESA. Så lenge disse kun har en rådgiverrolle i forvaltningens behandling av saken, er det ikke nødvendig å gi forvaltningen kompetanse til dette. Forvaltningen står til enhver tid fritt til å involvere den ekspertisen den ser behov for, så fremt forvaltningen selv treffer det endelige vedtaket. Heller ikke forvaltningslovens regler om taushetsplikt er til hinder for en slik involvering av private. Fvl. § 13 første ledd gjelder ikke kun for forvaltningens ansatte, men også private oppdragstakere, og unntaket for å dele informasjon i sakens anledning i § 13 b nr. 2 åpner for at taushetsbelagt informasjon deles, også utenfor det enkelte forvaltningsorgan. Forvaltningen står på dette grunnlaget fritt til å involvere eksterne kompetansmiljøer i sin saksbehandling og tilsynsvirksomhet.

Utvalget har likevel på bakgrunn av erfaring fra andre sektorer drøftet behovet for å lovfeste en adgang til å delegerer kompetanse i medhold av loven til private. Utvalget er blant annet kjent med at dette har vært en diskusjon innenfor luftfart, og viser til den langvarige tradisjonen med å gi private selskaper kompetanse til å klassifisere skip. Utvalget mener det er vanskelig å konkludere med at det vil være et tilsvarende delegasjonsbehov i forbindelse med romaktiviteter, og foreslår derfor ikke noen hjemmel for delegasjon til private. Utvalget ønsker samtidig å fremheve at dette er en problemstilling det er grunn til å være oppmerksom på, og at et manglende forslag ikke skal forstås som en konklusjon om at det ikke er behov for en slik hjemmel.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn ikke noen hjemmel for delegasjon av kompetansen som følger av

¹⁵³ Se nærmere om dette i NOU 2009: 5 *Ny forvaltningslov* s. 209.

loven, men legger kompetansen til «departementet». Delegasjonsadgangen vil da følge den alminnelige, ulovfestede delegasjonslæren, slik den er beskrevet over. For å ivareta hensynet til en pedagogisk lov som gir klarhet med hensyn til hvem som fører tilsyn, er utkastet utformet slik at bestemmelsene som gir kompetanse til myndigheten som fører tilsyn ikke omtales som «departementet», men som «tilsynsmyndigheten». Unntaket er den første bestemmelsen i kapittelet om tilsyn, som legger kompetansen til å føre tilsyn til «departementet».

14.2.5.2 Etablering av ny tilsynsmyndighet

Behandling av søknader og tilsyn med gitte tillatelser forestås i dag av Nærings- og fiskeridepartementet. Dette har vært vurdert som hensiktsmessig pga. det begrensede antallet tillatelser som er gitt. En grunn til at departementet har satt ned et utvalg for å foreslå ny lov, er imidlertid at man forventer økt aktivitet. En utvidelse av lovens virkeområde vil også føre til at aktiviteten som faller inn under loven øker. Utvalget mener disse forholdene tilsier at lovens kompetanse bør delegeres til et underliggende forvaltningsorgan. Det er utenfor utvalgets mandat å foreslå hvilket organ dette skal være, men utvalgets kompetanse og sammensetning gir grunnlag for å peke på noen forhold departementet særlig bør ta hensyn til.

Dersom aktivitet som faller inn under lovens virkeområde blir svært omfattende, og behandling av søknader og tilsyn med etterlevelse av lovens regler krever mye ressurser, kan det på sikt bli aktuelt å opprette et eget Romfartstilsyn. Utvalget mener imidlertid dette ikke er tilfellet i dag. En forutsetning for utvalgets drøftelser her er derfor at lovens kompetanse skal tillegges et eksisterende forvaltningsorgan. De spørsmålene som bør vurderes blir da hvilke krav organet bør tilfredsstille, og hva slags erfaringer som er særlig relevante for den type saksbehandling og tilsyn som oppfølging av loven krever.

Det organet som skal føre tilsyn bør ha faktisk og juridisk erfaring som er relevant for romaktivitet. Med faktisk erfaring mener utvalget kjennskap til den aktiviteten loven gjelder for. I dette tilfelle vil det være særlig relevant med erfaring fra tilsyn med oppskytningsaktiviteten på Andøya, siden dette er den eneste formen for romaktivitet det har blitt ført tilsyn med så langt. Alternativt bør det organet som skal føre tilsyn ha en generell tilsynskompetanse og erfaring fra tilsyn med liknende kompleks aktivitet som det loven skal gjelde for. Eksempler her er Nasjonal kommunikasjonsmyndighets forvaltning av ekomloven, og Luftfartstilsynets forvaltning av luftfartsloven.

Med juridisk erfaring mener utvalget erfaring med bruk av de virkemidlene utvalget foreslår. Utvalget foreslår et omfattende virkemiddelapparat som skal gjøre tilsynsmyndigheten i stand til å sikre etterlevelse med lovens regler. Forvaltningstiltak og sanksjoner kan etter omstendighetene være svært inngripende tiltak. Det er derfor viktig for de privates rettssikkerhet at organet som tillegges kompetanse til å bruke disse virkemidlene har tilstrekkelig juridisk kompetanse. Erfaring med bruk av lignende virkemidler på andre livsområder vil være en god indikasjon på slik kompetanse.

Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningsorganer skal ha armlengdes avstand til aktørene de regulerer. Forvaltningslovens regler om habilitet er et utslag av dette prinsippet. På samme måte som habilitetsreglene, er ikke disse reglene kun begrunnet med ønsket om saksbehandling hvor det ikke tas hensyn av privat karakter, men også – og kanskje mest praktisk i norsk sammenheng – med hensynet til forvaltningens tillit i befolkningen. Forvaltningen utøver makt på vegne av fellesskapet. Denne maktens legitimitet hviler på fellesskapets tillit til at maktutøvelsen skjer med fellesskapets beste for øyet. Utvalget mener det er avgjørende at det forvaltningsorganet som tillegges kompetanse etter loven har den nødvendige avstanden til aktørene som faller inn under lovens regler. Dette vil for eksempel være til hinder for at forvaltningsorganer som fungerer som rådgiver eller støttespiller for aktører som faller inn under loven, gis myndighet etter loven.

Utvalget mener det bør være departementets oppgave å ta stilling til hvilket forvaltningsorgan lovens myndighet bør delegeres til. De generelle retningslinjene utvalget her har lagt frem er imidlertid utslag av helt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og utvalget legger til grunn for sine forslag at et fremtidig forvaltningsorgan oppfyller de krav som her er nevnt. Utvalgets øvrige forslag til regler for tilsyn og håndheving bør følgelig forstås med dette som bakgrunn.

14.2.5.3 Bruk av eksterne kompetansemiljø

Utvalget konkluderte ovenfor med at det ikke er nødvendig å gi hjemmel til delegasjon av myndighet til private fordi forvaltningen står fritt til å involvere kompetansemiljø utenfor forvaltningen, så lenge det endelige vedtaket treffes av forvaltningen selv. Forvaltningslovutvalget drøfter involveringen av private i saksforberedelsen i sin utredning av ny forvaltningslov.¹⁵⁴ Forvaltningslovutvalget gir sin tilslutning

¹⁵⁴ NOU 2009: 5 *Ny forvaltningslov* s. 219-221.

til dagens praksis, hvor forvaltningsorgan har adgang til å innhente råd og vurderinger utenfra som del av saksforberedelsen. Utvalget indikerer imidlertid at det går en grense hvor en slik praksis kan støte mot god forvaltningsskikk:

«[Det er] i utvalget noe delte oppfatninger om hvor langt forvaltningsorganet bør kunne gå i å la private stå for saksforberedelsen. Hvis dette gjøres, må det sikres at forvaltningsorganet har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne treffe og faktisk treffer en selvstendig avgjørelse i saken.»¹⁵⁵

Utvalget slutter seg til Forvaltningslovutvalgets vurdering. Det er en grunnleggende forutsetning for involvering av private at forvaltningen fortsatt har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å foreta en selvstendig avgjørelse. Bruken av eksterne bør være begrenset til brukens formål: å sikre sakens opplysning på den måten som er mest effektiv for forvaltningen. Dette betyr at forvaltningen (i) må saklig begrense rådgivningen de får, og (ii) ha tilstrekkelig intern kompetanse til å vurdere rådene de får opp mot lovens krav.

Det er særlig ett eksternt kompetansemiljø det kan være aktuelt å be om råd fra, nemlig Den europeiske romorganisasjonen (ESA). ESA tilbyr sine medlemsstater rådgivning både om regulatoriske og tekniske forhold. Noe av denne rådgivningen gis som en del av medlemskapet i organisasjonen, mens mer detaljert rådgivning i tilknytning til spesifikke saker krever en egen avtale mellom medlemsstaten og ESA, hvor ESA fakturerer for tiden den bruker på rådgivningen. En rekke land har inngått slike rådgivningsavtaler med ESA, blant annet Danmark, som har brukt ESA aktivt i vurderingen av søknader under den nye danske loven. Danskene har særlig bedt ESA om støtte til tekniske vurderinger av tiltak for å motvirke at romaktiviteten etterlater romsøppel, og kvalitetssikring av søkerens sikkerhets- og risikovurderinger. Etter utvalgets syn er dette en effektiv måte å kvalitetssikre søknaden på uten å måtte bygge opp kostbar kompetanse på kort tid. Dette kan særlig være aktuelt i den første tiden etter lovens vedtagelse.

14.3 Tilsynshjemler

14.3.1 Behov for moderne tilsynsvirksomhet

Lovens tilsynshjemler skal sette forvaltningen i stand til å kontrollere at loven etterleves, men ikke

gi forvaltningen videre hjemler enn nødvendig. Utformingen av lovens regler er basert på andre norske offentligrettslige lover. Utvalget mener det ikke er særskilte forhold med romaktiviteter som gir grunnlag for særskilte tilsynsregler, for eksempel i form av utvidede regler om bevissikring, beslag o.l.

Utvalget foreslår hjemmel til adgang til anlegg og til å kreve utlevert opplysninger. I det videre går utvalget nærmere inn på utformingen av disse hjemlene.

14.3.2 Adgang til anlegg

14.3.2.1 Behovet for hjemmel

Tilsynsmyndigheten må ha adgang til de steder hvor aktivitet som faller inn under loven foregår for å kunne føre tilsyn. Tilsynsmyndigheten må ha hjemmel for å kreve adgang til privat eiendom. I fravær av samtykke, eller hjemmel på annet privatrettslig grunnlag, må denne hjemmelen følge av loven. Det er derfor ikke tvil om at loven må ha en bestemmelse som gir tilsynsmyndigheten tilstrekkelig adgang til å undersøke steder hvor det foregår aktivitet som faller inn under loven.

14.3.2.2 Begrensninger ved tolkningen av hjemmel til undersøkelse

En hjemmel til å kreve adgang til privat eiendom og tilhørende undersøkelser må sees i sammenheng med rettigheter som verner mot inngrep fra staten. Grunnloven § 102 beskytter retten til privatliv. Bestemmelsen lyder slik:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.

Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet».

Bestemmelsens første ledd er utformet etter mønster av EMK artikkel 8, og skal tolkes i samsvar med denne. En undersøkelse av et område hvor det drives med romaktiviteter kan etter omstendighetene være et inngrep i den som driver med aktivitetens rett til «privatliv» eller «hjem». Undersøkelsen må i så fall ha lovhjemmel, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Kravet til lovhjemmel og legitimt formål er uproblematisk. Spørsmålet er hvor strenge krav som følger av kravet til forholdsmessighet. Som følge av at undersøkelsen må være forholdsmessig i enhver situasjon, og følgelig krever en konkret vurdering, er det ikke nødvendigvis enkelt å gi generelle

¹⁵⁵ NOU 2009: 5 *Ny forvaltningslov* s. 221.

føringer for når en undersøkelse er nødvendig og ikke. I juridisk teori er det likevel antatt at det særlig vil være viktig hvilke prosessuelle regler som gjelder for gjennomføringen av undersøkelsen, både for forutgående prøving og etterfølgende kontroll. I norsk rett gir forvaltningslovens § 15 enkelte regler om fremgangsmåte ved undersøkelser, men for øvrig er det ikke alminnelige regler om undersøkelser. Som en konsekvens av dette, er konklusjonen i teorien at tilsynshjemler bør avgrenses slik at det svarer til de tilfeller hvor forvaltningen har et reelt behov for å gjøre undersøkelser.¹⁵⁶

Utvalget legger disse føringene til grunn for utformingen av bestemmelsen. Hensynet til forutberegnelighet for operatøren vil uansett tilsi at lovens hjemler utformes så presist og avgrenset som mulig.

14.3.2.3 Utformingen av hjemmelen

Utformingen av bestemmelsen er nærmere kommentert i merknadene til utkastets § 28. Utvalget finner ikke grunn til å begrunne hvorfor det er nødvendig med en bestemmelse om adgang til undersøkelse, men finner grunn til å ta opp enkelte spørsmål knyttet til avgrensning av bestemmelsen. Hjemmelen begrenser forvaltningens rett til adgang til undersøkelse i tre retninger.

For det *første* kan forvaltningen kun kreve adgang hos operatøren. I tråd med utkastets definisjon er operatøren enhver som driver med romaktivitet. Det innebærer at forvaltningen kan kreve adgang hos enhver som driver med aktivitet som faller inn under lovens virkeområde. Det er etter utvalgets syn ikke behov for forvaltningen å ha adgang andre steder enn dette, i og med at tilsynet skal gjelde romaktiviteten.

For det *andre* er adgangen til undersøkelse avgrenset mot en rett til beslag. Beslag kjennetegnes ved at eieren eller rettighetshaveren mister rådigheten over en gjenstand i en begrenset tidsperiode. Utvalget har vurdert om loven også bør inneholde hjemmel til beslag, men konkludert med at en slik hjemmel ikke er nødvendig. Utvalget viser særlig til at hjemmel for beslag ikke er vanlig i offentligrettslige lover utvalget mener det er grunn til å sammenligne dette utkastet med.

For det *tredje* kan forvaltningen kun kreve adgang i den grad det er nødvendig for et forsvarlig tilsyn. Nødvendighetskravet skal ikke tolkes for strengt.

¹⁵⁶ Se Marius Stub, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*, Oslo 2011 s. 295.

Grunnlaget for en slik prøving av nødvendighet er som nevnt at undersøkelsen kan være et inngrep i retten til privatliv, jf. GrL § 102 og EMK art. 8. Selv om begrensningen etter omstendighetene kan følge av andre overordnede regler, mener utvalget pedagogiske hensyn tilsier at bestemmelsen selv inneholder et krav om nødvendighet.

14.3.2.4 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven § 15 gir enkelte regler for fremgangsmåten ved granskning. Det følger av første ledd at den som leder undersøkelsen skal legitimere seg, meddele formålet og oppgi hjemmelen for den. Annet ledd gir den undersøkelsen angår rett til å ha et vitne tilstede, og gir nærmere regler for hva som skal skrives ned. Tredje ledd gir et begrenset unntak fra første og annet ledd, og fjerde ledd gir rett til klage. Utvalget mener at disse reglene er tilstrekkelig og foreslår derfor ikke noen særskilte saksbehandlingsregler.

14.3.3 Rett til opplysninger

14.3.3.1 Behov for hjemmel

I saker som en part reiser selv, for eksempel søknad om tillatelse, vil forvaltningen etterspørre opplysninger for å vurdere søknaden som ledd i å utrede saken forsvarlig. En slik forespørsel om opplysninger trenger ikke lovhjemmel, men kan heller ikke gjennomføres med tvang. Dersom en slik forespørsel ikke etterkommes, er den mest relevante følgen at søknaden blir avslått. For å kunne tvangsgjennomføre eller knytte sanksjoner til manglende utlevering av informasjon, er det nødvendig at krav om slik utlevering er lovfestet. Det samme gjelder utlevering av informasjon i saker den private ikke reiser selv.

14.3.3.2 Begrensninger

Pålegg om utlevering av dokumenter eller andre opplysninger kan etter omstendighetene være et inngrep i retten til privatliv, jf. GrL § 102 og EMK art. 8. Utvalget viser til redegjørelsen i kapittel 14.3.2.3, og legger til grunn at de samme begrensningene vil gjelde for et pålegg om utlevering av opplysninger.

14.3.3.3 Utforming av bestemmelsen

Hjemmel til å pålegge utlevering av opplysninger må begrenses i flere retninger. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvem pålegget må rette seg mot, og hva forvaltningen kan kreve av opplysninger. I det videre tar utvalget stilling til disse spørsmålene, og ser også på forholdet mellom et pålegg gitt i medhold av loven og taushetsplikt.

Det første spørsmålet er hvem forvaltningen kan rette pålegget mot. Utvalget mener forvaltningen

i første rekke bør holde seg til operatøren. I tråd med utkastets definisjon er operatøren enhver som driver med romaktivitet. Det innebærer at forvaltningen kan kreve utlevert opplysninger fra enhver som driver med aktivitet som faller inn under lovens virkeområde. I en normalsituasjon vil det være tilstrekkelig å kunne kreve utlevert opplysninger fra operatøren. Likevel kan det tenkes situasjoner hvor det er behov for å kreve informasjon også fra andre. Underleverandører av for eksempel infrastruktur, teknologi eller annet utstyr kan sitte på informasjon som det er viktig for tilsynsmyndighetene å få innsikt i. Derfor foreslås det et annet ledd hvor det kan kreves informasjon også fra disse. Siden disse aktørene ikke driver med aktivitet som faller inn under loven, og således har et mer perifert forhold til tilsynsmyndigheten, er det lagt inn en viss terskel for når informasjon kan kreves, jf. formuleringen «særlige grunner». Terskelen indikerer at tilsynsmyndigheten bør være forsiktig med å gi tyngende pålegg om utlevering av informasjon til andre enn de som driver med aktivitet som faller innenfor lovens virkeområde. Antagelig vil det også kun unntaksvis være nødvendig å kreve utlevert informasjon fra andre enn de som driver romaktivitet. Lovgivningsteknisk er dette gjort etter inspirasjon av forurensningsloven § 49 og mineralloven § 60 som begge har tilsvarende bestemmelser.

Det andre spørsmålet gjelder som kan kreves utlevert. Tilsynsmyndigheten kan ha behov for innsyn i en rekke ulike typer informasjon. Tilsynsmyndigheten bør kunne kreve innsyn i all informasjon som er relevant for den, uavhengig av hvilket medium informasjonen oppbevares i, uavhengig av om informasjonen allerede foreligger skriftlig eller er informasjon som må nedtegnes av den som har informasjonen og uavhengig av informasjonens karakter. Lovbestemmelsen bør derfor ikke begrense hva tilsynsmyndigheten kan kreve innsyn i. Forurensningsloven § 49 er ment å gi en tilsvarende vid hjemmel, og den bestemmelsen viser kun til «opplysninger» som angivelse av hva forvaltningen kan pålegge utlevert. Språklig synes det å være tilstrekkelig. Ordet «opplysninger» er nøytralt både med hensyn til hvordan informasjonen oppbevares og karakteren av informasjonen. Enkelte andre lover går imidlertid videre, og gir forvaltningen hjemmel til å pålegge utlevert «opplysninger, dokumenter og annet materiale». Et eksempel er skipssikkerhetsloven § 49 som nevner enkelte typer materiale som typisk vil kreves utlevert (skipsbøker, rapporter og tegninger) i tillegg til «annet materiale». Som en presisering og tydeliggjøring av forvaltningens kompetanse kan et tillegg om «dokumenter og annet materiale» ha en merverdi. Tillegget tydeliggjør

at forvaltningen også kan kreve utlevert spesifikke dokumenter. Utvalget foreslår derfor at forvaltningen skal kunne kreve utlevert «opplysninger, dokumenter og annet materiale», jf. utkastets § 29.

Endelig har utvalget vurdert forholdet mellom et pålegg om utlevering av opplysninger og taushetsplikt. Det er klart at et pålegg om utlevering av opplysninger går foran avtalebestemt taushetsplikt. En annen løsning ville føre til at det er mulig å avtale seg unna et pålegg om utlevering av opplysninger. Det er imidlertid annerledes for lovbestemt taushetsplikt. Det følger av fvl. § 13 f annet ledd at lovbestemt taushetsplikt går foran et pålegg om utlevering av opplysninger. Unntaket er hvor loven selv «fastsetter eller klart forutsetter» at taushetsplikten ikke skal gjelde. Utvalget har derfor vurdert om pålegg etter loven bør sette slik taushetsplikt til side. Som følge av at romaktivitet kan involvere samfunnskritisk infrastruktur og avansert, til dels militær, teknologi, er det sannsynlig at flere typer av romaktivitet omfattes av sikkerhetslovens regler. Den informasjonen ansatte i disse selskapene får, vil da kunne være sikkerhetsgradert, og underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. sikkerhetsloven § 5-4 annet ledd. Det følger imidlertid av § 5-4 første ledd at sikkerhetsgradert informasjon kan overlates til personer som er autorisert og har tjenstlig behov. For det tilfelle at tilsynsmyndigheten søker innsyn i sikkerhetsgradert informasjon, vil altså taushetsplikten ikke være til hinder for at denne informasjonen utleveres, så lenge vilkårene i § 5-4 første ledd er oppfylt. Slik utvalget ser det, er det tilstrekkelig for å ivareta tilsynsmyndighetens behov for informasjon som er underlagt taushetsplikt. Utvalget foreslår derfor ikke at pålegg om utlevering av opplysninger går foran lovbestemt taushetsplikt.

14.3.3.4 Saksbehandlingsregler

Etter fvl. § 14 må forvaltningsorganet oppgi hjemmelen for pålegget, og den som pålegget er rettet mot kan klage innen tre dager. Hvis pålegget ikke er gitt som ledd i en verserende sak, vil avgjørelsen i noen tilfeller måtte anses som et enkeltvedtak, slik at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak gjelder i den grad de ikke strider mot fvl. § 14. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for forvaltningens bruk av opplysningene, jf. fvl. §§ 13 flg. Utvalget har vurdert og funnet at disse reglene er tilstrekkelig. Utvalget foreslår derfor ikke noen særskilte saksbehandlingsregler.

14.4 Øvrige bestemmelser

14.4.1 Gebyr

Utvalget mener som et utgangspunkt at operatøren bør dekke kostnadene et forsvarlig tilsyn med aktiviteten krever. Det er operatørens initiativ til å drive med romaktiviteten som gjør tilsyn nødvendig og det er da rimelig at operatøren selv dekker kostnadene forbundet med tilsynet. Innenfor enkelte sektorer er tilsynsaktivitet fullfinansiert av næringen som det føres tilsyn med. På lengre sikt er det antagelig en fornuftig målsetning, også for tilsyn etter loven her. Utvalget påpeker imidlertid at det er få som driver med romaktivitet, og at det vil kunne kreve en del ressurser for å bygge opp forvaltningskompetanse. Hensynet til en næringsvennlig lov kan tilsa at ikke alle disse kostnadene skal bæres av operatørene.

Utvalget mener den endelige avgjørelsen om hvem som skal bære kostnadene forbundet med tilsynet bør overlates departementet. For utvalgets del har det vært sentralt å gi departementet tilstrekkelig fleksibilitet med hensyn til hvordan kostnadene kreves inn. Det kan her tenkes ulike modeller. Utvalgets utkast er formulert slik at det er nøytralt til om kostnadene dekkes gjennom årlige avgifter eller løpende fakturering. Slik bestemmelsen er formulert skal den også dekke tilsynets kostnader til alminnelig drift, og ikke kun utgifter som har direkte sammenheng med et konkret tilsyn.

14.4.2 Undersøkelseskommisjon

Romaktivitet kan forårsake store ulykker. Det vil da være viktig å gjennomgå samtlige deler av hendelsesforløpet med sikte på å ta lærdom av hva som gikk galt. Et sentralt virkemiddel for å unngå fremtidige ulykker er nedsetting av undersøkelseskommisjon. Utvalget foreslår derfor egne regler om nedsettingen av undersøkelseskommisjon ved ulykker i forbindelse med romaktivitet.

Utvalget har særlig drøftet to spørsmål i tilknytning til bestemmelsen om undersøkelseskommisjon. For det første har utvalget drøftet hvilken type begivenhet som skal utløse muligheten til å nedsette undersøkelseskommisjon. Utvalget mener loven bør sondre mellom mindre avvik som leder til undersøkelser internt hos operatøren som del av et sikkerhetssystem, avvik fra normal prosedyre som skal rapporteres til tilsynet og avvik av mer alvorlig karakter der det er naturlig å vurdere om det skal nedsettes en undersøkelseskommisjon. I tråd med et slikt trinnvis system bør loven kvalifisere adgangen til å nedsette undersøkelseskommisjon. Samtidig er bestemmelsen en «kan»-bestemmelse, det beror på et skjønn

hos departementet om undersøkelseskommisjon skal nedsettes. Utvalget mener spørsmålet om det bør nedsettes undersøkelseskommisjon bør overlates departementet, likevel slik at denne skjønnsfriheten utøves i tråd med det trinnvise systemet skissert over. Utvalget foreslår derfor at kompetansen til å nedsette undersøkelseskommisjon forutsetter at det er skjedd en «alvorlig hendelse», jf. utkastets § 30. Ordet hendelse er valgt fremfor eksempelvis ulykke for å inkludere nesten-ulykker, og andre situasjoner hvor tilfældigheter gjør at konsekvensene ikke blir svært omfattende.

For det andre har utvalget drøftet hvilke regler som skal gjelde for undersøkelseskommisjonens arbeid. Utvalget har her sett hen til løsningen i andre lover. Utvalget har ikke prioritert egne bestemmelser om undersøkelseskommisjon i loven, men mener det vil være tilstrekkelig å la regler i annen lovgivning gjelde så langt den passer for romaktivitet, slik løsningen er i petroleumsloven § 10-9, som viser til sjølovens regler. Spørsmålet utvalget har vurdert er om det kan være av betydning hvilke regler loven viser til. Altså om enkelte regelsett er bedre egnet til anvendelse på romaktivitet enn andre. For å vurdere dette har utvalget vært i kontakt med Statens havarikomisjon for transport (SHT). SHT anbefaler at reglene om undersøkelseskommisjon knyttes til de tilsvarende reglene i luftfartsloven. Utvalget legger deres anbefaling til grunn. Utvalget foreslår derfor at luftfartslovens regler gjelder så langt de passer.

15 Håndheving av loven

15.1 Overordnet om håndheving

15.1.1 Innledning. Om behovet for håndheving.

Formålet med reglene om tilsyn er å kontrollere at lovens regler etterleves. I dette kapitlet er temaet hva myndighetene kan gjøre når det avdekker brudd på regelverket. Spørsmålet er med andre ord hvordan brudd på lovens regler skal håndheves.

Formålet med håndhevingsreglene er å sikre myndighetene muligheten til effektiv styring av norsk romaktivitet innenfor rammer som ivaretar operatørens legitime interesser. Samtidig gir håndhevingsreglene insentiv for etterlevelse av loven i den utstrekning ulemper og kostnader ved konsekvenser av lovbrudd fremstår som større enn ulempen/kostnadene forbundet med å overholde regelverket. Håndhevingsreglene må imidlertid også ta hensyn til at de retter seg mot en aktør som har investert og innrettet seg i tillit til en tillatelse fra det offentlige. Avveiningen mellom hensynet til myndighetenes behov for kontroll med aktivitet som har tilknytning til og stor betydning for Norge og hensynet til operatøren kommer derfor særlig på spissen i utformingen av reglene om håndheving.

Før utvalget går nærmere inn på håndhevingsreglene, gis en kort oversikt over folkeretten og fremmed rett og enkelte andre lovarbeid av betydning for utvalgets forslag. Deretter vil utvalget ta opp hvilke prinsipper som bør være styrende for utformingen og bruken av reglene.

15.1.2 Folkerettslige føringer og fremmed rett.

Folkeretten legger ingen føringer av betydning for lovens håndhevingsregler. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på folkeretten her.

Gjennomgangen i kapittel 6 viste at håndhevingsregler er en type regler som finnes i de fleste nasjonale romlover. Utvalget har særlig sett nærmere på håndhevingsreglene i den danske og finske loven, og vurdert om det er bestemmelser der som bør med i utvalgets utkast. Utvalget gir likevel ikke noen generell redegjørelse for disse håndhevingsreglene. Den overordnede strukturen på håndhevingsreglene følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Utvalget mener derfor en omfattende redegjørelse for fremmed rett her er unødvendig, men tar opp

reguleringen i fremmed rett under drøftelsen av de enkelte håndhevingsreglene, i den grad det har betydning for utvalgets drøftelser.

15.1.3 Forhold til annet lovarbeid

Det foreligger ingen helhetlig og alminnelig regulering av forvaltningsrettslige håndhevingsregler. Tradisjonelt er håndheving av regelbrudd i forvaltningen utelukkende regulert i særlovgevingen, og dette er fremdeles normalsituasjonen. I de senere år har imidlertid forvaltningsloven fått enkelte generelle regler. Disse reglene er en konsekvens av Sanksjonsutvalgets arbeid, som munnet ut i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. På grunnlag av denne utarbeidet Justisdepartementet et forslag til et nytt kapittel i forvaltningsloven om administrative sanksjoner.¹⁵⁷ Forslaget ble enstemmig vedtatt.¹⁵⁸ I proposisjonen som ligger til grunn for endringene kommer departementet med en rekke generelle føringer for innføringen av ulike typer håndhevingsregler. Føringene gjelder både om ulike sanksjoner bør innføres, og hvordan bestemmelsene i så tilfelle bør utformes. Justiskomiteén ga enstemmig tilslutning til disse føringene.¹⁵⁹ Utvalget har lagt departementets føringer til grunn for sitt arbeid, og hatt som mål å utforme et helhetlig håndhevingssystem som er i tråd med departementets anbefalinger men som samtidig ivaretar de særskilte behovene ved romaktiviteter.

15.1.4 Prinsipper for håndheving

Selv om det ikke gjelder alminnelige regler for håndheving av offentligrettslige lover, gjelder det en rekke generelle prinsipper for forvaltningens virksomhet. Disse prinsippene har også betydning for lovgiver fordi lovens håndhevingsregler samlet må utformes slik at forvaltningen kan overholde alminnelige prinsipper for forvaltningens virksomhet. Utvalget gir derfor en oversikt over enkelte særlig viktige prinsipper.

Et sentralt forvaltningsrettslig prinsipp er *minste inngreps prinsipp*. Prinsippet gjelder ikke kun internt i forvaltningen, men vil også kunne gi rettigheter til private, jf. f.eks. Rt. 2006 s. 1435. Saken gjaldt tilbakekall av advokatbevilling. Høyesterett fant at advokatbevillingsnemnda hadde hjemmel til tilbakekall etter flere

¹⁵⁷ Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).

¹⁵⁸ Stortingets lovvedtak 64 (2015-2016).

¹⁵⁹ Innst. 243 L (2015-2016).

alternative grunnlag, men at nemnda ikke sto fritt til selv å velge hvilket alternativ den skulle benytte. Dette valget var styrt av «prinsippet om at forvaltningen ikke skal anvende strengere tiltak enn det som fremstår som påkrevet»¹⁶⁰. Nemndas vedtak ble opphevet fordi nemnda ikke hadde valgt det tiltaket som hadde minst inngripende konsekvenser, og det minst inngripende alternativet hadde vært tilstrekkelig. Saken illustrerer betydningen av minste inngrepsprinsipp som et generelt prinsipp for forvaltningens virksomhet. For å kunne handle i tråd med dette prinsippet, er forvaltningen avhengig av et fleksibelt sett med virkemidler. Utvalget har derfor lagt vekt å knytte virkemidler med forskjellige konsekvenser til forskjellige lovbrudd.

Ett annet sentralt prinsipp for forvaltningens virksomhet er *forholdsmessighet*, som betyr at forvaltningen kun bruker sin kompetanse der det er nødvendig, og hvor de samlede fordeler oppveier ulempene.¹⁶¹ Forholdsmessighetsprinsippet henger nært sammen med minste inngrepsprinsipp, men skiller seg også fra dette på vesentlige punkter. Det er diskutert i teorien om forholdsmessighetsprinsippet er et eget grunnlag for å angripe et vedtak,¹⁶² men det er enighet om at forvaltningen har en plikt til å vurdere om vedtak er forholdsmessige.¹⁶³ Utvalget mener forvaltningens virkemidler bør utformes slik at de kan treffe vedtak som tilfredsstillende kravet om forholdsmessighet. Dette stiller krav både til det samlede systemet og de enkelte reaksjonshjemplene. Utvalget har ikke tatt stilling til om alle vedtak skal kunne prøves mot et krav om forholdsmessighet. Utvalget vurderer imidlertid dette konkret i relasjon til enkelte bestemmelser hvor det er hensiktsmessig.

Endelig er det grunn til å fremheve *beskyttelse av berettigede forventninger* som et sentralt prinsipp for håndhevingen av loven. Dette prinsippet er ikke en alminnelig skranke for forvaltningens skjønnsutøvelse.¹⁶⁴ Samtidig er det klart at alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring i stor grad avhenger av

vurderinger av den privates berettigede forventninger,¹⁶⁵ og utvalget mener det er sentralt for å oppnå en næringsvennlig lov at det tas tilbørlig hensyn til de forventninger private opparbeider seg ved å handle i tillit til offentlige tillatelser, jf. utvalgets drøftelser av dette i kapittel 7.4. Utvalget har derfor lagt vekt på ivaretagelsen av de privates berettigede forventninger i utformingen av lovens håndhevingsregler.

Disse prinsippene har ikke bare betydning for utformingen av utkastet, men er også ment som rettesnor for forvaltningens skjønsmessige vurderinger. En rekke av håndhevingshjemplene må gis vide formuleringer for å ivareta fleksibilitet for forvaltningen. Denne fleksibiliteten er imidlertid ikke ensbetydende med at forvaltningen gis et vidt diskresjonært skjønn. Ofte vil det – slik Rt. 2006 s. 1435 illustrerte – være gitt hvilket tiltak forvaltningen må benytte seg av. I andre tilfeller må det foretas en konkret vurdering i tilknytning til den enkelte bestemmelse om hensynet til den private tilsier at forvaltningens kompetanse bør snevres inn eller ikke.

15.2 Presentasjon av lovens håndhevingsystem

Basert på de overordnede prinsippene redegjort for i punktene over, har utvalget foreslått et helhetlig system for håndheving av loven. De overordnede linjene i utvalgets utkast kan illustreres i denne figuren:¹⁶⁶

Som figuren viser foreslår utvalget et bredt spekter av ulike reaksjonsformer for at forvaltningen skal kunne tilpasse reaksjonen til alvorligheten av regelbruddet og hva som skal til for å rette det. Forholdet til sentrale forvaltnings- og strafferettslige begrep er lagt til for å gi en enkel oversikt over hvilke saksbehandlingsregler og rettigheter de ulike tiltakene utløser.

Figuren skiller mellom to ulike typer reaksjoner: forvaltningstiltak og administrative sanksjoner. Begrepsbruken tilsvarer departementets i forslaget til alminnelige regler for administrative sanksjoner og enkelte forvaltningstiltak.¹⁶⁷ Med administrative sanksjoner mener departementet negative reaksjoner rettet mot en overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, som kan ilegges av et forvaltningsorgan, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon. Dette er i samsvar med

¹⁶⁰ Rt. 2006 s. 1435 avsnitt 38.

¹⁶¹ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015 s. 128.

¹⁶² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11 utg., Oslo 2018 s. 409 og Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4 utg., Oslo 2015 s. 128.

¹⁶³ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015 131 flg. og Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018 s. 409.

¹⁶⁴ Ivar Alvik, Berettigede forventninger som grunnlag og skranke for omgjøring av forvaltningsvedtak og avtaler med det offentlige, i Henriette Tøssebro (red.), *Ugyldighet i Forvaltningen*, Oslo 2019 s. 64.

¹⁶⁵ Ibid. s. 76.

¹⁶⁶ Figuren er med enkelte endringer hentet fra NOU 2005: 13 s. 42.

¹⁶⁷ Prop. 62 L (2015-2016) s. 22.

definisjonen av begrepet «administrative sanksjoner» i forvaltningsloven § 43. Forvaltningstiltak defineres derimot negativt som reaksjonsformer som ilegges av forvaltningsorganer, og som ikke er administrative sanksjoner.

15.3 Forvaltningstiltak

15.3.1 Innledning

Forvaltningstiltak er reaksjonsformer som ilegges av forvaltningen og som ikke er administrative sanksjoner. Forvaltningstiltak kjennetegnes ved at de er rettet mot fremtidig adferd, dvs. formålet er at lovbruteren skal etterleve loven i fremtiden. Motsetningen er en reaksjon på lovbrudd som allerede er begått, hvor formålet er å sanksjonere uønskede handlinger, uten hensyn til om loven etterleves i fremtiden.

Som forvaltningstiltak regnes pålegg, tvangsmulkt, midlertidig stans og omgjøring. Utvalget drøfter i det følgende forslag til hjemmel for slike tiltak.

15.3.2 Pålegg

Et pålegg er en individuelt rettet avgjørelse om at forhold som er i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven skal opphøre, f.eks. hvor departementet treffer et vedtak om at en bestemt operatør skal utvikle sikkerhetsrutiner slik at driften av romaktiviteten skjer på en forsvarlig måte.

Pålegg er den minst inngripende reaksjonen på lovbrudd i forvaltningens håndhevelsessystem. Det er som nevnt et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at lover skal håndheves med så lite inngripende tiltak som mulig. I en rekke situasjoner vil et pålegg være tilstrekkelig til at lovbruddet opphører. En mer inngripende reaksjonsform vil i så fall være en overreaksjon. Utvalget mener derfor det er nødvendig med en hjemmel for pålegg. Et pålegg påpeker lovbruddet og gir en frist for oppfyllelse, men har ingen rettsvirkninger. Pålegg kan imidlertid være en forutsetning for bruk av andre forvaltningstiltak. Et eksempel er fastsettelse av tvangsmulkt. Det er en forutsetning for tvangsmulkt at operatøren er kjent med lovbruddet og er gitt en rimelig frist til å rette lovbruddet. Pålegg er en måte å gjøre operatøren kjent med lovbruddet.

Utvalget foreslår derfor hjemmel for forvaltningen til å pålegge retting eller stans av forhold i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven. Ved å plassere denne innledningsvis i kapittelet om forvaltningstiltak fremhever utkastet at pålegg er den minst inngripende reaksjonen for å sikre etterlevelse av loven.

15.3.3 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. Formålet med trusselen er å fremtvinge etterlevelse av lovens regler. Vedtaket må sette en rimelig frist for retting av det ulovlige forholdet før tvangsmulkten kan begynne å løpe. Det må være mulig å etterleve kravet om retting slik at man kan unngå betalingsplikten, jf. fvl. § 51 annet ledd annet punktum som sier at fastsatt tvangsmulkt ikke påløper dersom etterlevelse er «umulig», og årsaken til det ikke ligger hos den ansvarlige.

I reaksjonsprosessen kommer vedtak om tvangsmulkt ofte etter et pålegg om retting av ulovlige forhold, men det er ikke et vilkår for bruk av tvangsmulkt at forvaltningen allerede har pålagt retting.

Utvalget mener tvangsmulkt i mange sammenhenger vil være en effektiv reaksjonsform for forhold som ikke svekker tilliten til at operatøren kan drive forsvarlig. Finansielle insentiver som dette vil sikre myndighetenes interesse i å påvirke operatøren til å etterleve loven, samtidig som det er opp til operatøren selv å treffe de tiltak som er nødvendig. Utvalget mener dette er en effektiv oppgavefordeling, såfremt den fungerer. Det er likevel ikke uproblematisk å gi forvaltningen hjemmel til å fastsette tvangsmulkt. Departementet uttalte i forbindelse med de ovennevnte endringene i forvaltningsloven følgende om innføring av tvangsmulkt i særlovgivningen:

«Vedtaket om tvangsmulkt kan etter omstendighetene være inngripende, og det er viktig at det enkelte forvaltningsorgan har de nødvendige forutsetninger for å kunne bruke dette virkemidlet. Hjemmelen for tvangsmulkt bør dermed, i likhet med administrative sanksjoner, gis i særlov etter en konkret vurdering av behovet på området og en vurdering av om det generelt er forsvarlig og hensiktsmessig å ha hjemmel for bruk av virkemidlet».¹⁶⁸

Utvalgets utgangspunkt er at det er behov for tvangsmulkt som reaksjonsform. Mye romaktivitet vil være vanskelig, endog farlig, å stanse eller å avslutte på kort tid. Det vil derfor i mange tilfeller være umulig å benytte reaksjonsformer som begrenser operatørens rett til å drive med romaktivitet. Tvangsmulkt er da en nyttig reaksjon.

¹⁶⁸ Prop. 62 L (2015-2016) s. 179.

Straff ←————→ **Offentlig styring**

Reaksjonens forhold til overtredelsen	"Tilbakeskuende": Reaksjon mot en begått overtredelse		"Fremadrettet": Hindre at fare/skade/uiovlig tilstand oppstår eller fortsetter	
EMK-klassifisering	Materiell straff			Ikke materiell straff
Grunnlovens klassifisering	Straff	Ikke straff		
Saksbehandlingsregler	Straffeprosesslovens regler	Forvaltningslovens regler for administrative sanksjoner (kap. IX)	Forvaltningslovens alminnelige regler	
Begrepsbruk	(Formell) straff/strafferettslig reaksjon	Administrative sanksjoner	Andre forvaltningstiltak	
Formål	Pønalt / alt vesentlig pønalt		Pønalt formål er mer eller mindre fremtredende i forhold til andre formål	Gjenopprette lovlig tilstand, rette opp eller avverge skade eller fare Fremme ønsket atferd
Type reaksjon	Bot Fengselstraff Strafferettslig rettighetstap	Administrativt rettighetstap (omgjøring) Overtredelsesgebyr	Pålegg Tvangsmulkt Midlertidig stans Omgjøring av tillatelse	
Kompetanse	Domstolene, påtalemyndigheten og politiet	Forvaltningen		

Utvalget mener også det er forsvarlig å innføre tvangsmulkt som reaksjonsform. Utvalget legger til grunn at organet som tildeles myndighet etter loven har den kompetanse som er nødvendig for å forvalte lovens regler på en forsvarlig måte, jf. drøftelsene av dette i kapittel 14.2.5. Utvalget mener kompetansen som kreves for forsvarlig fastsettelse av tvangsmulkt ikke er vesentlig annerledes enn de forutsetningene som er nødvendig for å håndtere den øvrige kompetansen utkastet gir forvaltningen. Utvalget foreslår derfor hjemmel til tvangsmulkt.

Det foreligger ingen alminnelige prinsipper for fastsettelsen av tvangsmulkten størrelse. Utvalget foreslår heller ikke noen regulering av dette. Slik utvalget ser det, vil fastsettelsen bero på en konkret vurdering. I denne vurderingen vil en rekke forhold ha betydning, særlig alvorlighetsgraden av lovbruddet og størrelsen på den aktuelle virksomheten. Det avgjørende for fastsettelsen av beløpet bør være hva som er nødvendig for at tvangsmulkten skal fungere som et effektivt insentiv for etterlevelse av lovens regler. I denne vurderingen vil også de overordnede prinsippene for håndheving av loven komme inn. Hensynet til minste inngreps prinsipp vil sette en grense for beløpets størrelse og prinsippet om forholdsmessighet kan

fungere både som en retningslinje for begrensning og økning av beløpet.

15.3.4 Midlertidig stans

Midlertidig stans er et enkeltvedtak som pålegger stans i aktivitet som faller inn under lovens virkeområde. Det ligger i reaksjonsformens navn at pålegget ikke skal være permanent. Det skal avhjelpe et midlertidig behov for opphør av aktiviteten.

Behovet for midlertidig stans kan skyldes ulike forhold. To forhold er særlig praktiske. For det første vil midlertidig stans brukes som et umiddelbart og kraftig press på operatøren for å etterleve lovens regler. Dersom bruddene har pågått over lengre tid, og alternative reaksjonsformer har vist seg å ikke fungere, kan stans være én mulighet til å legge ytterligere press på operatøren. For det andre kan midlertidig stans brukes for å unngå skade på tredjemann. Forvaltningen bør ha mulighet til å avverge alvorlig risiko forbundet med romaktivitet. I de aller fleste tilfeller vil operatøren selv innse den farlige situasjonen og treffe nødvendige tiltak for å forhindre skade. Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor operatøren ikke ønsker å stanse, enten som følge av uenighet mht. risikovurderingen eller fordi kostnadene forbundet med stans er svært store. Utvalget

mener myndighetene i en slik situasjon bør kunne kreve stans.

Utvalget mener midlertidig stans som reaksjonsform både er praktisk og hensiktsmessig. Bruk av et slikt virkemiddel reiser imidlertid særlige utfordringer for aktivitet hvor midlertidig stans er vanskelig. Det er vanskelig å stanse drift av satellitter raskt. Satellitten vil fortsatt gå i banen, med behov for løpende kontroll og drift. Her er midlertidig stans en lite egnet reaksjonsform. Derimot kan reaksjonsformen være praktisk nyttig f.eks. for oppskytninger. Risikoen for skade er størst under oppskytning. Det er derfor særlig viktig at samtlige regler overholdes i fasen før oppskytning.

Midlertidig stans kan være et svært inngripende tiltak, jf. eksempelet med utsatt oppskytning. Utvalget mener derfor at midlertidig stans kun skal benyttes i unntakstilfeller. Dette bør etter utvalgets syn komme til uttrykk i lovteksten. Adgangen til midlertidig stans av aktivitet er derfor begrenset til to situasjoner.

Den første situasjonen er hvor det foreligger alvorlige, gjentatte eller vedvarende overtredelser. Dette vil ofte være de tilfeller hvor myndighetene har forsøkt å presse frem overholdelse av loven ved bruk av andre reaksjonsformer, som pålegg og tvangsmulkt. Midlertidig stans benyttes da for å legge ett ytterligere oppfyllesespress på operatøren. Den andre situasjonen er at reaksjonsformen er nødvendig for å avverge en overhengende fare. Her vil formålet med stansen gjennomgående være å hindre skade på tredjemann gjennom avverging av en overhengende fare. Det er imidlertid ikke noe krav om at faren må gjelde andre enn operatøren selv. Det kan tenkes tilfeller hvor en aktivitet blir midlertidig stanset som følge av overhengende fare for skade på selve romaktiviteten.

15.3.5 Omgjøring

15.3.5.1 Innledning

Omgjøring som begrep omfatter både endring og tilbakekall av vedtak. Det er i norsk rett tradisjon for å behandle endring og tilbakekall av vedtak samlet, under begrepet omgjøring, se eksempelvis den alminnelige reguleringen i forvaltningsloven § 35. Utvalget ser ikke grunn til å fravike den tradisjonelle systematikken, og foreslår derfor en samlet regulering av endring og tilbakekall. Dette medfører at reglene om omgjøring skal regulere alt fra mindre endringer av vilkår i en tillatelse, til tilbakekall av hele tillatelsen. En slik variasjon betyr at både vilkårene for omgjøring og virkningene av dem må utformes slik at de passer

både for endring og tilbakekall, og at det også gis bestemmelser om forvaltningens valg mellom ulike former for omgjøring.

Dagens romlov inneholder ingen regulering av adgangen til å omgjøre tillatelser og man må derfor falle tilbake på forvaltningsloven alminnelige regler om omgjøring. Utvalget gir innledningsvis en oversikt over disse reglene for å kartlegge om det er behov for særlige omgjøringsregler i den nye loven før behovet for særlige regler og virkningen av dem drøftes.

15.3.5.2 Gjeldende rett

Forvaltningsloven § 35 bestemmer når et forvaltningsorgan kan omgjøre eget vedtak uten klage. Vedtak kan omgjøres fritt dersom endringen ikke er til skade for den private, vedtaket er ukjent for den det er rettet mot eller vedtaket er ugyldig, jf. første ledd. Tredje ledd gir også en mer begrenset omgjøringsadgang innen tre uker etter at vedtaket er sendt. Endelig forutsetter femte ledd at vedtak kan omgjøres basert på «alminnelige forvaltningsrettslige regler». Det er i rettspraksis og teori lagt til grunn at vedtak kan omgjøres dersom de hensyn som taler for omgjøring veier «vesentlig tyngre» enn hensynene mot.¹⁶⁹

Adgangen til å omgjøre til skade for den private er altså nokså begrenset etter de alminnelige reglene. Hvis man ser bort fra omgjøringsadgangen kort tid etter vedtaket er fattet, og forutsetter at det opprinnelige vedtaket er gyldig, er omgjøring begrenset til situasjoner hvor hensyn for omgjøring veier «vesentlig tyngre» enn hensyn mot. Dette er ment som en snever unntaksregel, og de nærmere grensene for når den gir adgang til omgjøring er uklare.

15.3.5.3 Hvilke særlige grunnlag for omgjøring er det behov for?

Konsesjonslover har normalt egne regler om adgang til omgjøring av tillatelser som supplerer de ellers gjeldende reglene.¹⁷⁰ Det er særlig to grunner til dette. Den *første* grunnen er at man mener den alminnelige omgjøringsadgangen er for snever, og derfor ønsker å åpne for en utvidet adgang. Den *andre* grunnen er å presisere omgjøringsadgangen slik at man oppnår mer forutberegnelighet enn det som følger av en bred, skjønnsmessig helhetsvurdering. Spørsmålet er om disse grunnene tilsier en særlig adgang til omgjøring av tillatelser til å drive med romaktivitet.

¹⁶⁹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg, Oslo 2018 s. 314 flg.

¹⁷⁰ Se eksempelvis petroleumsloven § 10-7, mineralloven § 63, akvakulturloven § 9.

Utvalget mener det er grunn til å drøfte en særskilt omgjøringsadgang i tre situasjoner.

For det *første* pålegger loven den som driver med romaktivitet en rekke forpliktelser. Spørsmålet er da om brudd på disse bør få konsekvenser for tillatelsen. *Videre* er det faktiske grunnlaget som ligger til grunn for tillatelsen svært viktig, og den som ønsker å drive eller driver med romaktiviteten har en viktig rolle i å bidra med informasjon om dette slik at forvaltningen kan vurdere om loven overholdes. Dette reiser spørsmål om gale eller ufullstendige opplysninger bør ha konsekvenser for tillatelsen. *Endelig* vil det etter omstendighetene være en rekke andre forutsetninger enn å følge lovens regler som ligger til grunn for en tillatelse. Slike forutsetninger kan ha vært helt sentrale for at tillatelsen ble gitt. Spørsmålet er da hvilke konsekvenser det skal ha dersom disse forutsetningene svikter. I det videre går utvalget gjennom disse tre grunnlagene.

(i) Brudd på lovens regler

En operatør med tillatelse til å drive med romaktivitet påtar seg mange plikter. Operatøren må opptre i tråd med bestemmelser i loven, utfyllende regler i forskrift og vilkår i den konkrete tillatelse. At operatøren faktisk forholder seg til disse reglene, er avgjørende for at tillatelsen kan gis. Brudd på lovens regler kan svekke tilliten til at operatøren i fremtiden vil følge lovens regler. Det er derfor naturlig at brudd på disse reglene kan ha konsekvenser for tillatelsen. Men selv om overholdelse av lovens regler er en forutsetning for tillatelse, vil det være vanskelig for private å investere i tillit til tillatelser som kan tilbakekalles ved ethvert brudd på loven. Omgjøring bør derfor begrenses til kvalifiserte brudd på lovens regler. En slik skjerpet terskel for omgjøring må sees i sammenheng med at utvalget foreslår et bredt spekter med reaksjonsformer, hvor omgjøring er den mest dramatiske. Ved vurderingen av hva som utgjør et kvalifisert regelbrudd har utvalget tatt hensyn både til hvilken regel som er brutt, varigheten av bruddet og om bruddet har vært gjentagende. Enkelte regler er så viktige at et enkeltstående brudd i seg selv fremstår som kvalifisert, f.eks. forpliktelsen til forsvarlig drift. Andre forpliktelser er isolert sett mindre viktige, men gjentatte brudd kan gjøre bruddet kvalifisert. Utvalget går nærmere inn på dette i merknadene til utkastets § 35.

(ii) Uriktige eller ufullstendige opplysninger

Behandling av søknad og senere tilsyn bygger på et fakta lagt frem av søkeren. Det er vesentlig at søkerens informasjon om faktum er riktig og fullstendig.

Spørsmålet er derfor hvilke konsekvenser uriktige eller ufullstendige opplysninger fra operatøren bør få.

Etter at tillatelsen er gitt er operatøren underlagt opplysningsplikt, jf. utkastets § 19, som innebærer at operatøren har plikt til å gi riktige og fullstendige opplysninger. Brudd på opplysningsplikten er et brudd på en av lovens regler, som etter omstendighetene også vil kunne gi en omgjøringsadgang, jf. drøftelsen over. Det synes derfor ikke å være et behov for særlig regulering av uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt etter at tillatelsen er gitt.

Uriktige opplysninger om faktiske forhold i søknaden er et grunnlag for ugyldighet etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Som nevnt følger det av fvl. § 35 første ledd bokstav c at forvaltningen har fri adgang til å omgjøre ugyldige vedtak. Uriktige faktiske forhold er en tilnærmet absolutt ugyldighetsgrunn.¹⁷¹ Dette gjelder også i de tilfeller hvor forvaltningen kunne truffet samme vedtak dersom faktum var riktig, og ikke kun hvor det feilaktige faktum ledet til et vedtak som lå utenfor forvaltningens kompetanse.¹⁷² Det følger derfor av alminnelige forvaltningsrettslige regler at forvaltningen har hjemmel til å omgjøre et vedtak dersom søkeren har gitt gale opplysninger. Forvaltningen har også en viss adgang til omgjøring ved ufullstendige opplysninger, i den grad de manglende opplysningene ledet til at avgjørelsen ble truffet på et feilaktig faktisk grunnlag. Spørsmålet blir da om opplysningene er så vidt vesentlig at vedtaket i realiteten er truffet på sviktende faktisk grunnlag.

Utvalget mener derfor at de alminnelige reglene om omgjøring, i kombinasjon med den foreslåtte omgjøringsadgangen for kvalifiserte brudd på lovens regler, er tilstrekkelig. Hensynet til forutberegnelighet kan likevel tilsa at loven angir de praktisk viktige omgjøringstilfellene, uavhengig av om det rettslig sett er nødvendig med en særregulering.

Omgjøring som følge av ugyldighet bygger på den ulovfestede ugyldighetslæren, som er utviklet i et samspill mellom rettspraksis og juridisk teori. Denne ulovfestede læren beror til dels på brede hensynsavveininger, og det kan være uenighet om det nærmere innholdet. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om når uriktige faktiske forhold leder til ugyldighet. Hensynet til forutberegnelighet tilsier derfor

¹⁷¹ Se eksempelvis Rt. 2009 s. 851, hvor et vedtak ble kjent ugyldig fordi «uriktig og mangelfullt faktisk grunnlag klart [kunne] ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold».

¹⁷² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11.utg., Oslo 2018, s. 412.

en særregulering. Det samme gjør hensynet til en pedagogisk oppbygning av lovens regler om omgjøring. Selv om det ikke vil være mulig å angi ethvert tilfelle hvor omgjøring kan skje, er det gode grunner for at loven bør gi uttrykk for de tilfellene hvor en adgang til omgjøring vil være særlig viktig. At det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger som har betydning for om tillatelsen ble gitt, er etter utvalgets syn et eksempel på et tilfelle hvor det nok foreligger omgjøringsadgang etter de alminnelige reglene, men som er så viktig at omgjøringsadgangen bør følge direkte av loven. Utvalget mener en slik regulering også kan påvirke søkeren til å gi fullstendig og korrekt informasjon.

Utvalget foreslår derfor å lovfeste adgang til omgjøring dersom søkeren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger av vesentlig betydning for tillatelsen.

(iii) Vesentlige forutsetninger

Spørsmålet om tillatelse skal gis avhenger av en skjønnsmessig vurdering. Forvaltningen vurderer derfor ikke kun om lovens vilkår er oppfylt, men tar også andre hensyn. Dette kan medføre at tillatelsen gis på nærmere bestemte vilkår. Brytes vilkårene, vil forvaltningen kunne ha en omgjøringsadgang etter (i) over. Avgjørelsen om å gi tillatelse kan imidlertid også hvile på forutsetninger som ikke gir seg utslag i vilkår. Hvis disse forutsetningene svikter, kan en viktig del av grunnlaget for å gi tillatelse falle bort. En forutsetningssvikt behøver ikke være uaktsom. Utvalget mener likevel at en tilstrekkelig kvalifisert forutsetningssvikt bør gi forvaltningen adgang til å omgjøre.

Utvalget foreslår derfor at forvaltningen kan omgjøre en tillatelse dersom vesentlige forutsetninger for tillatelsen er endret. Utvalget går nærmere inn på hva som er slike kvalifiserte forutsetninger i merknaden til § 35.

(iv) Alminnelige forvaltningsrettslige regler

For helhetens skyld mener utvalget det er pedagogisk at loven viser til at omgjøring også kan skje dersom det følger av ellers gjeldende regler om omgjøring. Dette er i tråd med departementets alminnelige anbefaling, og vanlig i øvrig konsesjonslovgivning. Utvalget foreslår derfor et eget alternativ som sier at forvaltningen kan omgjøre når det følger av ellers gjeldende regler om omgjøring.

15.3.5.4 Forvaltningens valg når vilkårene for omgjøring er tilstede

Innføringen av en særlig adgang til å omgjøre tillatelser reiser spørsmål om hvilke retningslinjer som gjelder for forvaltningens valg når vilkårene for omgjøring er tilstede. Omgjøring omfatter både endring og tilbakekall av vedtak, dvs. i vår sammenheng endring eller tilbakekall av tillatelsen til å drive romaktivitet. Endring av en slik tillatelse kan gjelde endring av hva tillatelsen gir rett til å gjøre eller hvilke vilkår som gjelder for tillatelsen, som etter omstendighetene er veldig ulike reaksjonsformer. Utvalget mener derfor det er behov for å drøfte hvilke regler som bør gjelde for forvaltningens valg av type omgjøring. Dette gjelder både utforming av lovens regler om tilbakekall og forvaltningens skjønnsutøvelse ved valg av type omgjøring.

Utvalget mener adgangen til å tilbakekalle tillatelser bør begrenses. Tilbakekall er en svært inngripende reaksjonsform, og bør derfor kun benyttes når det er nødvendig. Vide hjemler til tilbakekall skaper usikkerhet for operatørens investeringer og kan få negative konsekvenser for villigheten til å investere i tillit til tillatelsen. Utvalget foreslår derfor at tillatelsen bare skal kunne tilbakekalles når det er nødvendig. Med «nødvendig» menes at ikke samme mål kan nås med mindre inngripende virkemidler (minste inngrepsprinsipp), og at tilbakekall står i et rimelig forhold til de hensyn som begrunner tilbakekall (forholdsmessighet). Utvalget går nærmere inn på dette i merknadene til utkastets § 35.

Videre mener utvalget at forvaltningens skjønnsutøvelse med hensyn til valg av type omgjøring, bør styres av de alminnelige prinsippene for håndheving, jf. drøftelsen ovenfor. Disse prinsippene forutsetter at forvaltningen foretar en bred vurdering av konsekvensene av omgjøring. Etter utvalgets syn er dette så viktig at det bør fremheves i bestemmelsen selv. Utvalget foreslår derfor at loven angir en rekke forhold forvaltningen bør ta særlig hensyn til ved en avgjørelse om omgjøring. Det er her særlig grunn til å fremheve virkningen av omgjøring som et moment av betydning for valget av type omgjøring. En særlig utfordring ved tilbakekall er at det kan være vanskelig eller umulig å avslutte romaktivitet på kort tid. For operatører som drifter satellitter i bane rundt jorden vil det være svært vanskelig å avslutte aktiviteten alene fordi tillatelsen er tilbakekalt. Dette må hensyntas når forvaltningen vurderer et vedtak om omgjøring av tillatelser til å drive med romaktivitet.

Et særlig spørsmål for omgjøring som reaksjonsform er hvilket formål reaksjonen skal forfølge. Som departementet fremhever, kan omgjøring begrunnes med behovet for å reagere på en tidligere overtredelse, og vedtaket har da karakter av en sanksjon. Omgjøring kan imidlertid også begrunnes med etterlevelse av lovens regler, som gjør at vedtaket ikke har en slik karakter. Dette skillet kan ha betydning for hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for vedtaket. Det er samtidig en prinsipiell forskjell på de to begrunnelsene for å omgjøre, og utvalget har derfor vurdert om forvaltningen bør ha adgang til å bruke omgjøring på begge grunnlag.

Utvalget mener loven ikke bør gi adgang til omgjøring som reaksjon på tidligere overtredelse. For det *første* mener utvalget omgjøring bør benyttes for å sikre etterlevelse av lovens regler. Det er andre reaksjonsformer, som f.eks. overtredelsesgebyr, som gir mulighet for pønale reaksjoner på en mer hensiktsmessig måte. For det *andre* har utvalget lagt vekt på hensynet til uskyldige tredjeparter. Tilbakekall eller endring av tillatelse kan ha store konsekvenser for andre enn operatøren, som f.eks. underleverandører, kunder, ansatte, osv. Utvalget mener det ikke er rimelig å la disse bli skadelidende dersom omgjøring ikke er nødvendig for å sikre at loven etterlevs i fremtiden. Utvalget foreslår derfor at omgjøring ikke kan begrunnes som en reaksjon på tidligere lovovertridelser. Det innebærer at det kun er adgang til omgjøring dersom dette er nødvendig for at operatøren skal etterleve loven fremover.

15.3.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- hjemmel til pålegg,
- hjemmel til tvangsmulkt ved brudd på lovens regler,
- hjemmel til å kreve midlertidig stans, og
- hjemmel til omgjøring dersom
 - operatøren overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven, og overtredelsen er alvorlig, gjentar seg eller vedvarer,
 - søkeren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, og disse opplysningene har vesentlig betydning for tillatelsen,
 - vesentlige forutsetninger for tillatelsen er endret, eller
 - det følger av ellers gjeldende regler om omgjøring.

15.4 Sanksjoner

15.4.1 Innledning

Med sanksjoner mener utvalget administrative sanksjoner og straff. Administrative sanksjoner og straff har til felles at begge er reaksjonsformer som har et pønalt formål. Målet er ikke fremtidig etterlevelse av loven, men en negativ reaksjon på lovbrudd. Begge reaksjonsformene er inngripende. Overtredelsesgebyrer kan etter omstendighetene bli svært høye, og straff er samfunnets mest inngripende virkemiddel. For den private kan det også være vanskelig å skille mellom de to reaksjonsformene fordi det antagelig spiller liten rolle om et krav om betaling av et gebyr kommer i form av et forvaltningsvedtak eller en dom.

Som følge av at begge reaksjonsformer er svært inngripende, og etter omstendighetene kan være vanskelig å skille fra hverandre, gjelder det særskilte retningslinjer for innføringen av disse reaksjonsformene. Utvalget ser derfor på disse før det går nærmere inn på vurderingen av behovet for overtredelsesgebyr og straff.

15.4.2 Rettspolitiske føringer

Lovgiver har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for overordnede syn på utformingen av regler om sanksjoner. Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven m.v. (administrative sanksjoner m.m.) inneholder en rekke råd og anbefalinger for utformingen av sanksjonsregler. Disse anbefalingene bygger på Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, og til en viss grad forarbeidene til straffeloven 2005 – Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven). Anbefalingene fikk senere tilslutning av Stortinget.¹⁷³ Enkelte føringer for utformingen av sanksjonsregler finnes også i Justisdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse». Utvalget gir her en kort gjengivelse av anbefalinger som har særlig betydning for utformingen av lovens sanksjoner.

I Prop. 62 L (2015-2016) gir departementet anbefalinger for bruk av sanksjoner som særlig er rettet mot offentligrettslig reguleringslovgivning. Anbefalingene gir veiledning om hvorvidt det bør innføres sanksjoner for å sikre etterlevelse av lovgivningen, og om det i tilfelle bør velges administrative sanksjoner eller straff.

Utgangspunktet for vurderingen er prinsippene for kriminalisering. Innføring av sanksjoner forutsetter at

¹⁷³ Stortingets lovvedtak 64 (2015-2016) og Innst. 243 L (2015-2016).

det kan identifiseres handlingsnormer som tilfredsstillende disse prinsippene. Departementet la til grunn at de alminnelige prinsippene for kriminalisering, slik de kom til uttrykk i forarbeidene til ny straffelov, ikke kun er anvendelig for straff, men bør gjelde tilsvarende for administrative sanksjoner.¹⁷⁴ Det innebærer at grunnvilkåret for å innføre sanksjoner er det såkalte skadefølgeprinsippet. Prinsippet sier at atferd kun bør gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Kjernen i skadefølgeprinsippet er at bruken av straff må være rasjonell og human, og at fordelene med straff som utgangspunkt bare er store nok dersom handlingene man ønsker å hindre, kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern. Til slike interesser regnes særlig individers fysiske og psykiske integritet, økonomiske verdier og samfunnsinteresser. Skadefølgeprinsippet suppleres deretter med to andre kriterier:

«(1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige.

(2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene».¹⁷⁵

Utvalget forstår disse kriteriene som primært rettet mot straff, og ikke administrative sanksjoner. I tråd med departementets anbefalinger legger utvalget til grunn at administrative sanksjoner er mindre inngripende enn straff.¹⁷⁶ Det kan riktignok innvendes at enkelte vil kunne ønske straffeforfølgning fremfor administrativ forfølgning fordi strafferetten gir ytterligere prosessuelle rettigheter. Som utvalget senere kommer inn på er det imidlertid foretak som er det primære ansvarssubjektet etter loven, og for foretaks del synes forskjellen mellom straff- og forvaltningsrettslig forfølgning å være av mindre betydning. Utvalget har lagt prinsippene for kriminalisering til grunn for drøftelsen av om brudd på lovens regler skal kunne møtes med sanksjoner.

Prinsippene om kriminalisering bygger på en grunnleggende tanke om at straffetrusler som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven, er uheldig. Dette var en tydelig anbefaling fra departementet, og et sentralt poeng i Sanksjonsutvalgets

utredning. Utvalget har derfor lagt vekt på å utforme hvilke regelbrudd som skal gi grunnlag for straff så presist som mulig.

Når disse regelbruddene er identifisert, er spørsmålet om de skal forfølges med administrative sanksjoner, straff eller en kombinasjon av de to. En grunnleggende forutsetning for å gi hjemmel til sanksjoner, er at de kan ilegges på en retts sikker måte. Ved forslag om straff er dette godt ivare tatt gjennom straffeprosessuelle regler, og en etablert forfølgning styrt av påtalemyndigheten. For administrative sanksjoner foreligger det ikke like omfattende prosessuelle regler, og forvaltningsorganenes kompetanse til å forfølge lovbrudd varierer betydelig. Departementet forutsetter derfor at det for administrative sanksjoner må foretas en konkret vurdering av om administrative sanksjoner i dette tilfelle vil kunne benyttes på en måte som ivaretar den enkeltes retts sikkerhet.

Det er ikke avklart hvem som skal føre tilsyn med en fremtidig romlov. Utvalget antar imidlertid at kompetansen nå skal delegeres videre, og drøfter enkelte føringer for denne delegeringen i kapittel 14.2.5. Utvalget legger der til grunn at et fremtidig tilsynsorgan må ha den faktiske og juridiske kompetanse som er nødvendig for å behandle saker på en betryggende måte. Utvalgets forslag om innføring av sanksjoner forutsetter derfor at departementet følger disse anbefalingene ved en delegering av kompetansen til (blant annet) å sanksjonere lovbrudd. I så fall mener utvalget at ileggelse av administrative sanksjoner er retts sikkerhetsmessig forsvarlig.

Hvis det er aktuelt å innføre både straff og administrative sanksjoner, gir departementet nærmere føringer for valget mellom dem og peker på fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene.

Departementet fremhever særlig hensynet til minste inngreps prinsipp og muligheten for å avdekke og håndheve brudd på handlingsnormene. Minste inngreps prinsipp tilsier – i tråd med konklusjonen ovenfor – at utvalget først vurderer innføringen av administrative sanksjoner. Deretter vil behovet for straff kunne vurderes i lys av de øvrige håndhevelsesreglene. Håndhevingshensynet vil måtte ta hensyn til både ressurs- og kompetansespørsmål. For enkelte regelsett vil det etter omstendighetene være vanskelig for politi og påtalemyndighet å vurdere hva som er brudd på loven og ikke. Samtidig kan begrensede ressurser i forvaltningen også føre til begrensede muligheter til å avdekke brudd på loven. Drøftelsen her henger nært sammen med departementets vurdering

¹⁷⁴ Prop. 62 L (2015-2016) s. 54.

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 88.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s.125, som viser videre til konklusjonen i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*.

av fordelene og ulempene ved hhv. administrative sanksjoner og straff, hvor hensynet til effektivitet er sentralt. Administrative sanksjoner begrunnes gjennomgående med to typer av effektivitetshensyn; For det første hensynet til et effektivt sanksjonssystem ved at oppdagelsesrisikoen er så høy som mulig og reaksjoner på overtredelser kommer raskt. For det annet hensynet til ressurseffektivitet, som gjennomgående tilsier at administrative sanksjoner er mest effektive, fordi dette er mindre ressurskrevende enn det strafferettslige.¹⁷⁷

Utvalget legger disse anbefalingene til grunn for den videre drøftelsen.

15.4.3 Fremmed rett

Verken Finland eller Danmark har egne regler om administrative sanksjoner. Det er imidlertid straffebestemmelser i begge lands lovgivning. Handlingsnormene som er straffbare etter finsk og dansk rett kan møtes både med fengselsstraff og bøter. Den reelle forskjellen er derfor trolig liten, siden strafferettslige bøter som reaksjon er svært lik et overtredelsesgebyr.

Den finske lag om rymdverksamhet har egne straffebestemmelser i § 21. Første ledd sier at det er straffbart å drive med romaktivitet uten tillatelse, eller drive med en tillatelse som er overført uten nødvendig samtykke. Annet ledd medfører at også den som overfører tillatelsen uten godkjenning kan straffes. Straff er altså ikke begrenset til den som motar og senere bruker en tillatelse uten godkjenning. Endelig gir tredje ledd hjemmel til å straffe brudd på forpliktelsen til å ha forsikring, brudd på lovens opplysningsplikt og manglende innlevering av en årlig rapport over romaktiviteten.

Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum har hjemmel til straff for overtredelse av enkelte av lovens regler i § 21. De straffbare handlingsnormene følger av første ledd som viser til overtredelse av en rekke av lovens bestemmelser. Bestemmelsen gjør det straffbart å drive med romaktivitet uten tillatelse, bryte lovens opplysningsplikt, ikke følge departementets pålegg om å avslutte eller overføre romaktivitet, overføre romgjenstand eller romaktivitet uten tillatelse og manglende etterlevelse av et pålegg om å utlevere opplysninger. I tillegg er det straffbart å ikke overholde forsikringsplikten.

15.4.4 Hvilke handlingsnormer bør møtes med sanksjoner?

15.4.4.1 Innledning

Gjennomgangen av de rettspolitiske føringene for innføring av sanksjoner viste at det til dels er sammenfallende føringer for innføringen av administrative sanksjoner og formell straff. Det gjelder særlig spørsmålet om hvilke handlinger som skal kunne møtes med sanksjoner. Utvalget finner derfor grunn til å behandle identifiseringen av handlingsnormer felles for administrative sanksjoner og straff.

15.4.4.2 Utgangspunkt: Skadefølgeprinsippet.

Utgangspunktet for innføring av sanksjoner generelt – både administrative og strafferettslige – er skadefølgeprinsippet. Prinsippet sier at atferd kun bør gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Utvalget har vurdert lovens bestemmelser mot dette prinsippet.

Utvalget mener det er flere handlingsnormer som bør sanksjoneres etter en vurdering av hvilke skader de medfører. Gjennomføring av romaktivitet medfører risiko for skade. Lovens regler er utformet for å begrense denne risikoen, og plassere ansvar for risiko dersom den medfører skade. Alvorlige brudd på lovens regler øker risikoen forbundet med romaktivitet, og utfordrer forutsetningen om at romaktivitet bare kan drives av de som har nødvendig tillatelse. Brudd på kravet til forsvarlig drift og sikkerhetsreguleringen vil kunne medføre fare for skade på menneskeliv og grunnleggende samfunnsinteresser, interesser som ligger i kjernen av de skadefølgeprinsippet omfatter. Brudd på reglene om håndtering av romsøppel og miljøkonsekvenser, vil kunne ha langvarige og irreversible konsekvenser for miljøet på jorden og i rommet, og tilfredsstillende etter utvalgets syn også skadefølgeprinsippet. Endelig mener utvalget manglende forsikring eller tilsvarende finansiell sikkerhet også bør sanksjoneres. Forsikringen skal sikre dekning for økonomisk tap som følge av at risikoen for skade er stor selv i de tilfeller hvor lovens regler etterlevs. Dette økonomiske tapet er etter utvalgets syn også en interesse som har et rettmessig krav på vern.

15.4.4.3 Vurdering av enkelte handlingsnormer fra dansk og finsk rett

Hvis man sammenholder handlingsnormene utvalget mener tilfredsstillende skadefølgeprinsippet og de handlingene som kan møtes med straff i dansk og finsk rett, ser man at det ikke er fullstendig overlapp. I både dansk og finsk rett er kan brudd på lovens

¹⁷⁷ Prop. 62 L (2015-2016) s. 51.

opplysningsplikt og overdragelse uten nødvendig samtykke møtes med sanksjoner. Utvalget har derfor vurdert om det er grunn til å følge dansk og finsk rett på dette punktet.

Utvalget ser først på sanksjonering av brudd på lovens opplysningsplikt. Det er ikke tradisjon for å reagere med sanksjoner for brudd på opplysningsplikter i norsk rett. Virkemidlene som står til disposisjon for forvaltningen i et slikt tilfelle vil gjennomgående være tiltak som tar sikte på at operatøren gir riktig informasjon. Utvalget mener dette er velbegrunnet. Dersom forvaltningen får feilaktig informasjon og oppdager dette, vil det sentrale for forvaltningen være å skaffe riktig informasjon. Dette oppnås best gjennom pålegg og tvangsmulkt, alternativt midlertidig stans om det er frykt for at den gale informasjonen skyldes alvorlige underliggende brudd på lovens krav. Et tilfelle hvor det kunne tenkes behov for å reagere med straff på brudd på opplysningsplikten, er hvor dette oppdages i ettertid, men det ikke lenger foreligger noe brudd med loven slik at alternative forvaltningstiltak ikke er aktuelle. Et slikt tilfelle vil imidlertid etter utvalgets syn kunne fanges opp av reglene om omgjøring, hvor det er gitt et særlig grunnlag for endring eller tilbakekall ved uriktig gitte eller ufullstendige opplysninger. Utvalget er på dette grunnlag kommet til at det ikke er behov for å reagere med overtredelsesgebyr mot brudd på lovfestet opplysningsplikt.

Utvalget har deretter vurdert sanksjonering av overdragelse av tillatelser uten nødvendig samtykke. For enkelte tillatelser vil det være særlig behov for å forhindre at tillatelsen overdras ulovlig, eksempelvis hvor tillatelser vil kunne legitimere ellers ulovlig aktivitet overfor tredjemenn. Dette vil typisk være tilfelle for tillatelse til utøvelse av spesifikke yrker, hvor private har en særlig tillit til personer med offentlig tillatelse. I et slikt tilfelle vil en straffetrussel mot erververen av tillatelsen ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for å forhindre misbruk av tillatelsen. Dette vil særlig gjelde dersom oppdagelsesrisikoen for at tillatelsen ikke er rettmessig overdratt, er lav. Kombinasjonen av en lav oppdagelsesrisiko og høy markedsverdi for en tillatelse, kan lede enkelte mindre seriøse aktører til å selge tillatelser uten nødvendig godkjenning. I slike tilfeller kan det være gode grunner for lovgiver å legge større vekt på preventive hensyn ved å innføre en straffetrussel.

Slik utvalget ser det, er dette ikke tilfelle for en tillatelse til romaktivitet. Romaktiviteter er ikke en aktivitet som kan drives i det skjulte. Videre er tillatelse til romaktivitet ikke en tillatelse som brukes til å

legitimere aktivitet overfor andre enn det offentlige. Offentlige tilsynsmyndigheter bør være i stand til å fastslå at en tillatelse ligger hos den som rettmessig skal ha tillatelsen, eventuelt om det er gitt et samtykke til overdragelse. Utvalget mener derfor det ikke er nødvendig med en straffetrussel for overdragelse av romaktivitet uten tillatelse, fordi de preventive hensynene som begrunner en slik straffetrussel vurderes å være tilstrekkelig ivaretatt med det øvrige regelverket. Utvalget viser særlig til at overdragelse uten samtykke er et alvorlig brudd på lovens regler, og dermed utløser vidtgående reaksjoner, herunder tilbakekall av hele eller deler av tillatelsen.

15.4.4.4 Er det behov for sanksjoner?

Selv om utvalget har identifisert en rekke handlingsnormer hvor brudd kan føre til slik skade eller fare for skade at de bør kunne sanksjoneres, betyr ikke dette at ethvert brudd på handlingsnormene skal sanksjoneres. Bruk av sanksjoner må ses i sammenheng med de øvrige reaksjonsformene brudd på lovens regler kan møtes med. Det er også nødvendig å vurdere konkret behovet for en pønalt reaksjon.

Etter utvalgets syn kan brudd på handlingsnormene nevnt over i stor grad avhjelpes ved bruk av reaksjonsformene utvalget omtaler som forvaltningstiltak. Utvalget mener derfor det kun er de kvalifiserte brudd på handlingsnormene som bør sanksjoneres. Etter utvalgets vurdering tilsier hensynet til håndheving av brudd på handlingsnormene også en kvalifisering av det som sanksjoneres, fordi det etter omstendighetene vil være vanskelig å ha full oversikt over mindre avvik fra de krav loven oppstiller. En kvalifisering av det straffbare er også i tråd med lovgivers alminnelige anbefaling at det kun er de særlig alvorlige handlingsnormene som bør sanksjoneres.

Utvalget foreslår derfor at det kun er alvorlige brudd på handlingsnormene nevnt over som kan møtes med sanksjoner.

15.4.4.5 Sammenfatning og videre vurdering

Utvalget er på dette grunnlag kommet til at alvorlig overtredelser av utkastets §§ 14 – 17, samt brudd på plikten til å forsikre romaktivitet, bør sanksjoneres. Spørsmålet er da hvilken type sanksjon. Det er temaet i det videre, når utvalget drøfter innføring av overtredelsesgebyr og straff. Utvalget mener i tråd med departementets føringer, at overtredelsesgebyr er mindre inngripende enn straff. I tråd med det strafferettslige subsidiaritetsprinsippet, drøftes derfor innføringen av overtredelsesgebyr først.

15.4.5 Overtredelsesgebyr

15.4.5.1 Innledning

Det karakteristiske ved et overtredelsesgebyr er at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse.

Overtredelsesgebyr kan i sum være mindre, tilsvarende eller større enn strafferettslige bøter. Det er videre en fordel med administrative sanksjoner at den kan ta hensyn til et videre spekter av hensyn ved utmålingen. Mens den strafferettslige boten primært utmåles slik at straffen får den ønskede allmenn- og individualpreventive virkning, kan for eksempel overtredelsesgebyr utmåles under hensyn til andre fremtredende formål, slik som for eksempel å kompensere for en skade.

15.4.5.2 Utvalgets drøftelser

På bakgrunn av utvalgets tidligere konklusjon om at ileggelse av administrativ sanksjon er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, er spørsmålet her om forvaltningen bør kunne ilegge overtredelsesgebyr. Dette beror på en avveining mellom fordelene og ulempene med administrativ forfølgning, sammenlignet med strafferettslig forfølgning. For en generell drøftelse av dette, se Prop. 62 L (2015-2016) s 45 flg. Utvalget mener det er særlig to grunner som tilsier at det bør gis regler om overtredelsesgebyr:

Den første grunnen gjelder behov for teknologisk kompetanse. Gjennomføring av romaktivitet krever bruk av avansert teknologi, og tilsvarende høy kompetanse hos operatøren. Lovutkastet oppstiller krav om forsvarlig drift, og spørsmålet om dette kravet er oppfylt forutsetter teknisk kompetanse hos den som skal foreta vurderingen. Denne kompetansen ligger forutsetningsvis hos forvaltningen, og ikke hos påtalemyndigheten.

Den andre grunnen er at overtredelsesgebyret gjennomgående vil rettes mot selskaper, ikke enkeltpersoner. Selv om utkastets regler gjelder generelt, legger utvalget til grunn at romaktivitet gjennomgående vil bli drevet av selskaper. Det er innehaveren av tillatelsen – operatøren – som er lovens pliktsubjekt. Utvalget mener det er færre rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved forfølge selskapers lovbrudd administrativt sammenlignet med enkeltpersoner. For selskaper er det antagelig den økonomiske virkningen som er viktigst, og den er felles for administrativ og strafferettslig forfølgning. At sanksjonen retter

seg mot selskaper, tilsier at det er noe mindre betenkelig fra et rettssikkerhetshensyn å gi forvaltningen denne kompetansen.

På dette grunnlag mener utvalget at hensynet til en effektiv og fleksibel håndhevelse av loven tilsier innføring av administrative sanksjoner. Utvalget foreslår derfor kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr for alvorlige overtredelser av handlingsnormene nevnt i drøftelsen over.

15.4.5.3 Særlig om utmåling

Det følger av forvaltningsloven § 44 annet ledd første punktum at overtredelsesgebyr skal utmåles innenfor en øvre ramme fastsatt i eller i medhold av lov. Utvalget har vurdert om maksimumsbeløpet for overtredelsesgebyr bør fastsettes i lov, men kommet til at hensynet til fleksibilitet tilsier at maksimumsbeløpet fastsettes i forskrift. Hjemmel for slik forskrift følger av annet ledd annet punktum. Det er derfor ikke nødvendig å foreslå en særskilt hjemmel. Det vil være opp til departementet å fastsette maksimumsbeløpet.

15.4.6 Straff

15.4.6.1 Innledning

Straff er samfunnets mest alvorlige og inngripende virkemiddel. Subsidiaritetsprinsippet tilsier at straff kun skal benyttes der andre reaksjoner ikke når målet med reaksjonen. Utvalget har derfor vurdert behovet for straff i lys av det øvrige reaksjonene utvalget foreslår.

Før utvalget drøfter behovet for straffebestemmelser gis en kort redegjørelse for gjeldende rett. Når det gjelder fremmed rett viser utvalget til redegjørelsen under kapittel 15.4.3.

15.4.6.2 Gjeldende rett

Dagens romlov inneholder ingen særskilte regler om straff. Men loven oppstiller et krav om tillatelse for å «skyte noen gjenstand ut i verdensrommet». Straffeloven § 167 kriminaliserer utøvelse av virksomhet uten nødvendig offentlig tillatelse. Bestemmelsen lyder slik:

«Den som utøver et yrke eller en virksomhet uten å ha en nødvendig offentlig tillatelse eller autorisasjon, eller uriktig utgir seg for å ha dette, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder».

Etter ordlyden – og da særlig ordet «nødvendig» – kan det synes som at bestemmelsen ikke kun rammer virksomhetsutøvelse uten offentlig tillatelse, men også omfatter de tilfeller hvor noen går ut over

rammene av en gitt tillatelse. Det følger imidlertid klart av forarbeidene at bestemmelsen ikke skal ramme overskridelser av gitte tillatelser.¹⁷⁸ Etter gjeldende rett er det altså kun oppskytninger uten tillatelse som er straffbart, og da med en strafferamme på inntil 6 måneders fengsel. Det følger av straffeloven §§ 27 og 28 at også foretak kan straffes.

15.4.6.3 Utvalgets drøftelser

Utvalget mener det er naturlig at brudd på lovens krav om tillatelse møtes med formell straff. Vurderingen av om tillatelseskravet er overholdt er ikke vanskelig, og kravet om tillatelse er så sentralt at brudd etter utvalgets syn bør møtes med straff. Det er også bakgrunnen for at utvalget ikke foreslår hjemmel til overtredelsesgebyr ved manglende tillatelse.

Straffeloven § 167 omfatter ikke overskridelse av tillatelse. Utvalget har derfor vurdert behovet for å straffe overskridelse av tillatelse. Hva som i det konkrete tilfellet er en overskridelse av tillatelsen vil kunne involvere vanskelige faktiske vurderinger. Vi står derfor overfor en type lovbrudd som det kan være vanskelig å oppdage og hvor det også kan være vanskelig å vurdere om lovbrudd faktisk har funnet sted. Disse forholdene kan tilsi at straffeforfølgning er et lite egnet virkemiddel. Når utvalget har konkludert med at det ikke er behov for verken straff eller administrativ sanksjon i dette tilfelle, skyldes det primært lovens øvrige reaksjoner. Utvalget mener det er mer hensiktsmessig å reagere mot overskridelse av en gitt tillatelse ved bruk av pålegg, tvangsmulkt, midlertidig stans eller omgjøring. Når operatøren allerede har en tillatelse mener utvalget operatørens interesse i å beholde denne bør være tilstrekkelig insentiv til å ikke overskride tillatelsen. Utvalget foreslår derfor ikke å sanksjonere overskridelser av en gitt tillatelse.

Utvalget har videre vurdert å innføre straff ved brudd på handlingsnormene hvor utvalget foreslår at brudd kan utløse overtredelsesgebyr. Utvalget mener imidlertid at hensynet til lovens preventive virkning er tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene om administrative sanksjoner. Videre mener utvalget strafferettslig forfølgning ofte vil være lite egnet som reaksjonsform, fordi forfølgningen forutsetter vurdering av kompliserte faktiske forhold politi og påtalemyndighet har mindre grunnlag for å vurdere. Utvalget mener derfor det ikke er behov for særskilte straffebestemmelser.

15.4.7 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår:

- å innføre hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr for følgende handlingsnormer:
 - alvorlig overtredelse av § 14 om forsvarlig drift,
 - alvorlig overtredelse av § 15 om håndtering av romsøppel,
 - alvorlig overtredelse av § 25 om plikt til forsikring,
 - alvorlig overtredelse av § 17 om sikkerhetsmessig betryggende romaktivitet,
 - alvorlig overtredelse av § 16 om miljøkonsekvenser av romaktivitet.
- at maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr fastsettes i forskrift.
- ikke å innføre særlige straffebestemmelser.

¹⁷⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 222.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

En ny lov med et nytt tillatelsesregime må forvaltes. Det er imidlertid for tidlig å si noe konkret om hvor stort apparat som er nødvendig for å forvalte loven. Det er få som driver med aktivitet som faller innenfor utvalgets forslag til virkeområde, og mange av de aktørene som omfattes er statlige. Nærings- og fiskeridepartementet har på spørsmål fra utvalget opplyst at de bruker lite ressurser på behandling av søknader etter dagens – mer begrensede – lov om oppskyting av gjenstander fra norsk territorium m.m. ut i verdensrommet. Dette kan imidlertid endre seg i fremtiden, noe utvalget også påpeker under omtalen av planene til Andøya Space Center, se kapittel 4.

Det fører med seg kostnader å behandle søknader etter et mer finmasket system og føre tilsyn med overholdelse av en mer omfattende lov. Samtidig gir utkastet hjemmel til å kreve gebyr både for

søknadsbehandling og tilsyn. Hvis hjemmelen benyttes er det aktørene som betaler for statens kostnader.

I utkastets § 24 foreslår utvalget en begrensning på operatørens erstatningsansvar på 600 millioner kroner. For det tilfelle at staten utbetaler erstatning til en annen stat etter folkerettens regler, vil en slik ansvarsbegrensning medføre at staten sitter igjen med ansvaret for skade over 600 millioner kroner. Det har imidlertid kun blitt fremmet ett krav i medhold av de folkerettslige erstatningsreglene, og departementet er i utkastet gitt anledning til å gjøre unntak fra utgangspunktet om begrenset ansvar.

På lengre sikt legger utvalget til grunn at loven vil legge til rette for ny, lønnsom næringsaktivitet, med tilhørende skatteinntekter.

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

Til § 1 Saklig virkeområde

Denne loven gjelder romaktivitet.

Med romaktivitet menes oppskyting av romgjenstand ut i verdensrommet, drift av romgjenstand i verdensrommet, retur av romgjenstand fra verdensrommet og annen aktivitet med vesentlig tilknytning til dette.

Paragrafen fastsetter lovens saklige virkeområde. Bestemmelsen tilsvarer 1969-lovens § 1, men utvider det saklige virkeområdet. Utvidelsen henger nært sammen med Norges internasjonale ansvar for nasjonale romaktiviteter, se utvalgets alminnelige overveielser i kapittel 9.2.

Første ledd fastsetter at loven gjelder «romaktivitet», se nærmere om forholdet mellom begrepene «romaktivitet» og «romvirksomhet» i kapittel 8.2. Det er sentralt at loven omfatter både kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet, herunder forskning, undervisning og «romturisme».

Annet ledd definerer begrepet «romaktivitet». Med «romaktivitet» forstås i hovedsak tre ulike typer aktivitet: oppskyting av romgjenstand, drift av romgjenstand og retur av romgjenstand. Felles for aktiviteten loven gjelder for, er tilknytningen til «verdensrommet». Definisjonen må ses i sammenheng med hva som er den internasjonale romrettens saklige virkeområde, se utvalgets drøftelser i kapittel 9.2.2. Med «verdensrommet» menes den delen av universet som ligger utenfor jordens atmosfære. Utkastet definerer ikke verdensrommet nærmere, se utvalgets drøftelse i kapittel 8.5.4.

For det første omfattes «oppskyting av romgjenstand ut i verdensrommet». Den typiske situasjonen er hvor en raket medbrakt satellitter skytes opp for at satellittene skal gå i bane rundt jorden. Ordet «oppskyting» peker i retning av raketter som skytes vertikalt ut fra jorda, som er den fremgangsmåten man benytter i dag og antagelig vil bli benyttet i lang tid fremover. En slik tradisjonell, vertikal oppskyting er likevel ingen forutsetning for at aktiviteten faller

inn under alternativet her. Bestemmelsen omfatter enhver handling som fører gjenstander ut av jordens atmosfære. Det avgjørende for at en aktivitet faller inn under alternativet er derfor målet om å plassere en gjenstand i verdensrommet.

Formuleringen «oppskyting» er ment å referere til starten på prosessen med å få gjenstanden ut i rommet. Det er ikke noe krav om at romgjenstanden faktisk plasseres i verdensrommet, mao. at oppskytingen var vellykket. Begrepet oppskyting omfatter også mislykkede oppskytinger.

Formuleringen «oppskyting av romgjenstand ut i verdensrommet» omfatter ikke luftfartøy som flyr i luftrommet. Ferdsel i luften, dvs. ferdsel innenfor jordens atmosfære, reguleres av luftfartsloven med tilhørende forskrifter. Geografisk er det en viss overlapping mellom luftfart og romaktivitet ved at oppskytingen av en romgjenstand starter på bakken og romgjenstanden må bevege seg gjennom atmosfæren for å nå ut i verdensrommet, men målet for en romgjenstand er at den skal ut av atmosfæren. Med dagens teknologi synes det uproblematisk å skille luftfart fra romfart: det er klart i hvilke tilfeller en gjenstand skal ut i verdensrommet, og hvilke tilfeller gjenstanden/fartøyet kun skal ferdes i luftrommet. Den teknologiske utviklingen kan likevel føre til at grensene mellom de to lovene blir vanskeligere å trekke. Det avgjørende må da være hvilken lov som er best egnet til å ta hensyn til særegenhetene ved aktiviteten i det konkrete tilfellet. Et eksempel som kan oppfattes som et grensetilfelle er oppskytingene av sonderaketter fra Andøya. Selv om sonderakettene ikke forblir i verdensrommet, er det ikke tvil om at de går tilstrekkelig høyt til å anses som oppskyting ut i verdensrommet. Det er for øvrig ikke tvilsomt at denne aktiviteten faller inn under dagens romlov.

For det annet gjelder loven «drift av romgjenstand i verdensrommet». Drift forstås her som styring av romgjenstanden eller annen mulighet til å påvirke romgjenstanden i verdensrommet. Drift omfatter følgelig ikke bare styring av romgjenstandens posisjon, men også styring av romgjenstandens funksjoner. Normalt vil kontrollen over romgjenstanden når den er i verdensrommet ligge hos eieren, men hvis kontrollen er satt ut til andre, vil det være disse som

forestår «drift». Hvis flere parter er involvert i driften av samme romgjenstand vil kravet om tillatelse gjelde for hver enkelt part.

For det tredje gjelder loven «retur av romgjenstand fra verdensrommet». Romaktivitet kan avsluttes på ulike måter, hvor én av dem innebærer at romgjenstanden går inn igjen i jordens atmosfære.

Hvis romaktiviteten avsluttes ved at romgjenstanden etterlates i verdensrommet, må det vurderes konkret når romaktiviteten skal anses avsluttet. Gjennomgående vil aktiviteten være avsluttet når romgjenstanden er plassert trygt i kirkegårdsbanen, og de avsluttende prosedyrene for å tømme drivstoff o.l. er gjennomført. Det sentrale for vurderingen er om romgjenstanden er etterlatt på en forsvarlig måte.

Samlet dekker disse tre alternativene kjernen av hva som er romaktivitet. Ut over dette omfatter loven også aktivitet med en «vesentlig tilknytning» til et av de tre alternativene. Behovet for et slikt tillegg er drøftet i kapittel 9.2.5.4.

Hva som skal til for at en aktivitet har «vesentlig tilknytning» til et av de tre alternativene vil avhenge av en konkret vurdering. Tilknytningen må være av en slik karakter at hensynet til styring av den risiko aktiviteten innebærer eller håndheving av loven tilsier at aktiviteten omfattes.

Risikoperspektivet innebærer at loven også bør omfatte aktivitet som utløser den samme type risiko som de de typer aktivitet som er nevnt. Dette kan begrunnes med likebehandlingshensyn. Håndhevelsesperspektivet er særlig viktig fordi romaktivitet innebærer plassering av gjenstander i verdensrommet. Når gjenstanden først er plassert er det vanskelig å avslutte aktiviteten og potensielle skader lar seg vanskelig gjenopprette. Det kan derfor være viktig for myndighetene å ha kontroll også med aktivitet som pågår før selve oppskytningen finner sted.

Et eksempel på aktivitet som vil falle inn under loven pga. «vesentlig tilknytning til» de tre kategoriene, er kjøp av oppskytning av nyttelast. Inngåelsen av en kontrakt som gir rett til å sende noe ut i verdensrommet omfattes av loven for å ivareta Norges ansvar for tilsyn med nasjonale romaktiviteter, se utvalgets alminnelige overveielser kapittel 9.2.5.3. Eksempelet illustrerer derfor hvordan Norges internasjonale ansvar har betydning for vurderingen av hvilken aktivitet som omfattes av loven.

Et annet eksempel er kontrollerende eierskap over en romgjenstand, som også kan utløse et behov for kontroll med hvordan innflytelsen på romgjenstanden utøves. Se her utvalgets drøftelser i kapittel 9.2.5.4. Det beror på en konkret vurdering om eierskapet er så vidt vesentlig at også eieren faller inn under lovens virkeområde. Det avgjørende for vurderingen er om eieren utøver reell og faktisk innflytelse over hvordan romgjenstanden driftes.

Til § 2 Geografisk virkeområde

Loven gjelder romaktivitet på norsk territorium, Svalbard, Jan Mayen og de norske biland.

Loven gjelder også romaktivitet utenfor norsk territorium dersom aktiviteten foretas

- a) på norsk fartøy eller innretning eller*
- b) av norsk statsborger eller juridisk person etablert i Norge.*

Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på utenlandsk fartøy eller innretning utenfor norsk territorium, så langt folkeretten tillater det.

Bestemmelsen fastsetter lovens geografiske virkeområde. Den tilsvarer 1969-lovens § 1 bokstav a), b) og c), men innebærer en utvidelse av det geografiske virkeområde. Utvidelsen av lovens geografiske virkeområde henger nært sammen med Norges folkerettslige ansvar, se her særlig kapittel 9.3.2. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 9.3.

Første ledd fastsetter at loven gjelder på områder hvor Norge utøver jurisdiksjon på grunnlag av territorialprinsippet. Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene er eksplisitt nevnt fordi dette er nødvendig for at offentligrettslig lovgivning skal gjelde der, se lov om Jan Mayen § 2, lov om Svalbard § 2 og lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m § 2.

Annet ledd gir loven anvendelse på romaktivitet utenfor norsk territorium i de tilfeller som nevnt i bokstav a) og b).

Annet ledd *bokstav a)* bestemmer at loven gjelder for «norsk fartøy eller innretning». Med «norsk fartøy» menes skip eller luftfartøy registrert i norsk register over skip eller luftfartøy. Med norsk «innretning» menes boreplattformer og andre flyttbare innretninger registrert i Norge.

Annet ledd *bokstav b)* fastsetter at loven også gjelder utenfor norsk territorium for norske statsborgere og foretak etablert i Norge. Med «etablert i Norge» menes foretak som er registrert i norske foretaksregistre. Bestemmelsen innebærer at loven gjelder når norske borgere eller foretak foretar oppskytning i utlandet og har sammenheng med Norges folkerettslige ansvar etter Romtraktaten.

Tredje ledd sier at departementet i forskrift kan bestemme at loven skal gis anvendelse på utenlandske fartøy og innretninger utenfor norsk territorium. Med «territorium» forstås her norsk landterritorium og indre farvann. Bestemmelsen sier eksplisitt at loven kun gjelder så langt folkeretten tillater det. Se nærmere om behovet for en slik hjemmel og grensene for norsk jurisdiksjonsutøvelse i kapittel 9.4.4.

Til § 3 Definisjoner

Med operatør menes alle som driver med romaktivitet.

Med romgjenstand menes enhver gjenstand eller del av gjenstand som brukes i romaktivitet.

Paragrafen definerer to sentrale begreper i utkastet. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 8.5.2 og 8.5.3. Begge begrepene er knyttet til «romaktivitet» slik dette er definert i § 1.

Første ledd definerer begrepet «operatør» til «alle som driver med romaktivitet». Operatøren er pliktsubjekt for alle lovens pliktregler, herunder reglene om at romaktivitet krever tillatelse og utløser særlige regler om erstatningsansvar. Definisjonen av begrepet «operatør» er imidlertid ikke knyttet til tillatelse til å drive med romaktivitet. Det er nok at vedkommende faktisk driver med slik aktivitet. Dette betyr at dersom man driver slik virksomhet, har man de plikter og det ansvaret loven omhandler, uavhengig av om man har søkt om tillatelse eller ikke.

Annet ledd definerer «romgjenstand» til å være «enhver gjenstand eller del av gjenstand som brukes i romaktivitet». Definisjonen tilsvarer definisjonen i Ansvarskonvensjonen artikkel I bokstav d og Registreringskonvensjonen artikkel I bokstav b, og skal i det minste omfatte de gjenstander som faller inn under konvensjonenes definisjon. Den norske definisjonen er imidlertid som nevnt knyttet til «romaktivitet», og dette begrepet brukes ikke i konvensjonene. Her må man derfor tolke begrepet romgjenstand uavhengig av en slik tilknytning. Dette

kan føre til at begrepet romgjenstand blir videre i den norske loven enn etter konvensjonene.

Kapittel 2 Krav om tillatelse

Til § 4 Krav om tillatelse

Romaktivitet kan ikke foretas uten tillatelse fra departementet.

Paragrafen fastsetter lovens krav til tillatelse og stemmer med 1969-lovens § 1. Den må sees i sammenheng med reguleringen av statens «responsibility» i Romtraktaten art. VI. All aktivitet som faller inn under loven krever tillatelse. Det er straffbart å drive med romaktivitet uten tillatelse, jf. straffeloven § 167.

Den som driver med romaktivitet må ha tillatelse som dekker alle sider av romaktiviteten. Det vil derfor være i strid med bestemmelsen å drive med aktivitet som ikke omfattes av tillatelsen. Det er ikke straffbart å gå ut over en tillatelse, se nærmere om dette i kapittel 15.4.6, men en overskridelse av tillatelsen kan møtes med andre reaksjoner.

Det beror på en tolkning av tillatelsen hvilken aktivitet som omfattes av den. Som regel vil tillatelsen definere hva slags type romaktivitet den omfatter, for eksempel om den omfatter både oppskytning og drift.

Til § 5 Vilkår for tillatelse

Departementet kan gi tillatelse til romaktivitet dersom følgende krav er oppfylt:

a) Operatøren har nødvendig kompetanse for å drive romaktiviteten på en forsvarlig måte, har tilstrekkelige økonomiske ressurser for å drive romaktiviteten, og aktiviteten er forsikret i tråd med § 25.

b) Romaktiviteten gjennomføres på en (romfaglig) forsvarlig måte, og uten unødvendige eller uforholdsmessige konsekvenser for miljøet på jorden eller i verdensrommet.

For å dokumentere at kravene er oppfylt, må operatøren legge frem:

- i. en vurdering av risikoen forbundet med romaktiviteten,*
- ii. en plan for systematisk styring av risikoen ved romaktiviteten,*
- iii. en miljøkonsekvensutredning og*
- iv. en plan for avslutning av romaktiviteten.*

c) Operatøren overholder reglene om eksportkontroll og Den internasjonale telekommunikasjonsunionens (ITU) regler for satellittinnmelding.

d) Romaktiviteten er ikke i strid med Norges utenriks- eller sikkerhetspolitiske interesser.

Paragrafen fastsetter vilkårene for å få tillatelse. Bestemmelsen tilsvarer 1969-loven § 1 annet ledd, men det er ingen folkerettslige rammer for disse vilkårene. Utvalgets alminnelige overveielser følger av kapittel 10.2.5.

Det følger av *første ledd første setning* at departementet «kan» gi tillatelse. Ordet «kan» markerer at en søker ikke har krav på tillatelse selv om lovens vilkår er oppfylt. Dersom forvaltningen kommer til at lovens vilkår er oppfylt, skal den deretter foreta en vurdering av om tillatelse bør gis. I denne vurderingen er ikke forvaltningens kompetanse begrenset ut over det som følger av alminnelige regler om forvaltningens skjønnsutøvelse.

Første ledd bokstav a fastsetter kravene som retter seg mot operatøren. Operatøren må ha tilstrekkelig kompetanse og økonomiske ressurser for å drive romaktiviteten.

Med «nødvendig kompetanse» menes kompetanse som er tilstrekkelig for å gjennomføre romaktiviteten på en forsvarlig måte. Det beror på en konkret vurdering om vilkåret er oppfylt. Operatørens samlede kompetanse må vurderes mot den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre alle deler av aktiviteten søknaden gjelder. Slik kompetanse dokumenteres vanligvis ved fremleggelse av bakgrunnen til operatørens ansatte. I tillegg til den formelle bakgrunnen kan det legges vekt på den erfaring de ansatte og operatøren har med lignende aktivitet.

Med «tilstrekkelig økonomiske ressurser» menes økonomiske ressurser for å gjennomføre hele romaktiviteten. Romaktivitet kan pågå i mange år fremover. Den gjennomsnittlige levetiden til en satellitt i lav jordbane er 25 år. Dette stiller krav til at operatøren har økonomiske ressurser til å drive aktiviteten i lang tid fra søknadstidspunktet. Det er særlig viktig at mindre svingninger i operatørens økonomi ikke setter kravet til forsvarlig drift i fare. Hva som er «tilstrekkelig» må avgjøres konkret. I vurderingen vil særlig kostnadene forbundet med avslutning av romaktiviteten ha betydning. Det sentrale formålet bak bestemmelser er å sikre at romaktiviteten kan avsluttes forsvarlig uavhengig av evt. negativ utvikling i operatørens økonomiske situasjon.

Første ledd bokstav b fastsetter som vilkår at lovens krav til gjennomføringen av romaktiviteten overholdes og er ment som en henvisning til kravene til gjennomføringen av romaktiviteten i utkastets til lovens kapittel 4. Søknaden må derfor vurderes opp mot kravene til gjennomføring. Vurderingstemaet er om søkeren kan gjennomføre den planlagte romaktiviteten i tråd med lovens krav.

Etter første ledd bokstav b annet punktum skal søkeren legge frem en rekke opplysninger for å dokumentere at kravene til gjennomføring av romaktiviteten er oppfylt. Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe om hvordan denne informasjonen skal legges frem. Det er for eksempel ikke slik at «miljøkonsekvensutredning» skal forstås slik det gjøres i plan- og bygningsloven, hvor det oppstilles særlige formkrav for denne type utredning. Det er opp til forvaltningen å fastsette de nærmere kravene til dokumentasjonen. De fire kategoriene utgjør minimumsgrunnlaget som er nødvendig for å vurdere om romaktiviteten kan drives i tråd med lovens krav.

Første ledd bokstav c fastsetter at operatøren skal overholde reglene om eksportkontroll og ITUs regler for frekvenstildeling. Med «reglene om eksportkontroll» refereres til lov 18. desember 1987 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v med tilhørende forskrifter. Bestemmelsen viser videre til ITUs regler. Det er ikke avgjørende at operatøren overholder regelverket slik det er gjennomført i norsk rett. Det er tilstrekkelig at operatøren overholder regelverket gjennom innmelding i et land som følger ITUs regler.

Første ledd bokstav d fastsetter at romaktivitet ikke skal være i strid med Norges utenriks- eller sikkerhetspolitiske interesser. Det er i utgangspunktet opp til forvaltningen å fastsette hva som er Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Det er således begrenset hvor mye veiledning som her kan gis om innholdet i alternativet. Vilkåret kan omfatte en rekke ulike forhold, men forvaltningen vil typisk vurdere om det er i Norges interesse at de som har eierposter eller annen innflytelse i selskapet, driver med romaktivitet underlagt norsk jurisdiksjon.

Til § 6 Adgang til å stille vilkår

Departementet kan fastsette vilkår for tillatelsen som går ut over kravene i loven.

Paragrafen fastsetter forvaltningens adgang til å gi tillatelse på bestemte vilkår. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven eller i de internasjonale konvensjonene.

Utvalgets alminnelige drøftelser følger av kapittel 10.3.4.2.

Adgangen til å gi vilkår er begrenset i samsvar med den alminnelig forvaltningsrettslige vilkårs læren, som innebærer at vilkår må ha en saklig sammenheng med tillatelsen til å drive med romaktivitet og ikke være uforholdsmessig tyngende. Hvorvidt et vilkår er saklig beror på en konkret vurdering. Forvaltningen vil ha vid adgang til å fastsette vilkår som avhjelper negative konsekvenser romaktiviteten medfører. Det samme vil gjelde for vilkår som begrenser risikoen forbundet med romaktiviteten.

Til § 7 Overdragelse

Overdragelse av tillatelse til å drive med romaktivitet kan bare skje med samtykke fra departementet.

Samtykke til overdragelse kan bare gis når vilkårene for tillatelse i dette kapitlet er oppfylt.

Paragrafen gjelder overdragelse av tillatelse til å drive med romaktivitet. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven. Utvalgets alminnelige drøftelser følger av kapittel 10.5.5.

Med «overdragelse» etter *første ledd* menes overføring av rettighetene og pliktene etter tillatelsen til et annet rettssubjekt.

Etter *annet ledd* kan samtykke bare gis når vilkårene for tillatelse er oppfylt. Ordet «kan» markerer at oppfyllelse av vilkårene ikke gir krav på samtykke. Forvaltningen har med andre ord anledning til å nekte overdragelse selv når lovens vilkår er oppfylt.

Til § 8 Overdragelse til utlandet

Overdragelse av romgjenstand til operatør etablert i en annen stat kan bare skje med samtykke fra departementet.

Departementet kan stille som vilkår for å samtykke til overdragelse at det inngås avtale mellom Norge og den andre staten om Norges folkerettslige erstatningsansvar.

Paragrafen utvider kravet til samtykke til også å omfatte overdragelse av romgjenstander til utlandet. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven. Bestemmelsen må sees i sammenheng med Norges folkerettslige registreringsplikt og at staten etter Romtraktaten art. VIII beholder jurisdiksjon over

romgjenstander den har registrert i hele gjenstandens levetid, og de folkerettslige reglene om statens erstatningsansvar. Utvalgets alminnelige overveielser følger av kapittel 10.5.5.

Etter *første ledd* krever overdragelse til operatør eller eier etablert i en annen stat samtykke fra departementet. Med «overdragelse» menes overføring av ansvar for drift av romgjenstanden til et annet rettssubjekt. Ordet «kan» innebærer at departementet har skjønnsfrihet i spørsmålet om samtykke skal gis eller ikke. Det er imidlertid ikke et krav at lovens vilkår for tillatelse er oppfylt, slik som det er ved overdragelse av tillatelser. Dette skyldes at romgjenstanden ikke lenger vil være underlagt norsk lovgivningsjurisdiksjon. Det kan være aktuelt å kreve at det foreligger en tillatelse fra et annet lands tilsynsmyndigheter, men dette er ikke noe vilkår for at departementet skal kunne samtykke.

Annnet ledd fastsetter at det vil være innenfor departementets adgang til å stille vilkår å kreve at Norges folkerettslige erstatningsansvar overføres til den andre staten. Dette er en presisering av det som ellers ville følge av den alminnelige vilkårs læren. En slik avtale vil ikke fritta Norge fra ansvaret etter Ansvarskonvensjonen, men vil gi Norge rett til regress mot den andre staten dersom skadelidte stat eller dennes borgere krever erstatning fra Norge som oppskyttende stat.

Til § 9 Forskriftshjemmel

Departementet kan fastsette unntak fra lovens krav, utfyllende bestemmelser og ytterligere krav for tillatelse til romaktivitet.

Departementet kan gi nærmere regler om innholdet i og formen på søknaden.

Paragrafen fastsetter hjemmel til forskrift om krav for å drive med romaktivitet og innhold og form på søknad om å drive med romaktivitet, og innebærer en utvidelse av departementets kompetanse til å gi forskrift sammenlignet med gjeldende rett.

Første ledd fastsetter hjemmel til å fravike, utvide og gi nærmere bestemmelser om krav til å drive med romaktivitet, jf. utvalgets alminnelige overveielser i kapittel 10.3.4.3. Departementets forskriftskompetanse er omfattende. Etter sin ordlyd er det få grenser for departementets kompetanse. Enkelte grenser følger imidlertid av begrunnelsen for

forskriftshjemmelen. Det er grenser for departementets kompetanse til å gi unntak fra lovens krav og til å gi ytterligere krav.

Med «unntak fra lovens krav» menes i utgangspunktet unntak fra enkelte krav og ikke unntak fra hele loven. Det skal mye til for å begrunne at visse typer aktivitet kan unntas fra samtlige av lovens krav for å få tillatelse. Hjemmelen er ment for de tilfeller hvor utviklingen av en type aktivitet gjør et eller flere av lovens krav unødvendig eller uforholdsmessig byrdefullt.

Med «ytterligere krav» menes krav som går ut over de krav som følger av § 5 første ledd bokstav a til d. Departementet har imidlertid ikke en ubegrenset kompetanse til å fastsette nye krav. Begrunnelsen for hjemmelen setter grenser for departementets bruk av kompetansen. Hjemmel til ytterligere krav er begrunnet i behovet for å kunne standardisere vilkår fastsatt i individuelle tillatelser, og skal gi søkeren økt forutberegnelighet med hensyn til om tillatelse gis eller ikke. Det innebærer at krav i forskrift må være innenfor rammen av de krav som kunne vært fastsatt i individuelle tillatelser.

Annet ledd fastsetter departementets kompetanse til å standardisere innholdet i og formen på søknader om å drive med romaktivitet. Kompetansen vil særlig være aktuell dersom det etableres forenklede søknadsprosedyrer for enkelte typer romaktiviteter. Når også formkrav til søknaden fastsettes i søknaden, kan søknader nektes realitetsbehandling som følge av at de ikke oppfyller formkravene. Fornuftig bruk av hjemmelen kan dermed effektivisere forvaltningens arbeid.

Til § 10 Søknadsgebyr

Departementets kostnader ved saksbehandlingen kan kreves dekket av operatøren. Gebyr fastsatt med hjemmel i første punktum er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere regler om gebyrer og innkreving av disse.

Paragrafen fastsetter hjemmel til innkreving av søknadsgebyr. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven.

Første ledd første punktum fastsetter hjemmelen for søknadsgebyr. Med tilsynsmyndighetens «kostnader» menes ikke kun utgifter i forbindelse med den enkelte søknad, men også administrative kostnader, lønnsutgifter og andre kostnader. Gebyret kan også

omfatte kostnader til bruk av eksterne rådgivere. Departementet kan selv velge hvordan gebyret skal innrettes. Gebyret må likevel så i et rimelig forhold til søknaden. Dette kan medføre at det i en innledende fase ikke vil være aktuelt å kreve samtlige kostnader tilsynsmyndigheten har hvis antall søknader er lavt.

Første ledd annet punktum fastsetter at gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette er nødvendig som følge av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e. Det følger av § 7-2 annet ledd at tvangsgrunnlag i lov også er tvangsgrunnlag for utenrettslige inndrivingskostnader og renter.

Annet ledd fastsetter hjemmel til å gi forskrift om gebyr og innkreving.

Kapittel 3 Registrering av romgjenstand

Til § 11 Registreringsplikt

Romgjenstand, som Norge i henhold til artikkel 2 i Konvensjon 12. november 1974 om registrering av gjenstander skutt ut i verdensrommet (Registreringskonvensjonen) er pliktig til å registrere, skal registreres i nasjonalt register for romgjenstander.

Informasjonen i registeret skal videreformidles til FNs generalsekretær i tråd med Registreringskonvensjonens artikkel 4.

Paragrafen fastsetter forpliktelsen til å registrere romgjenstand etter Registreringskonvensjonen og i samsvar med Romtraktaten, og pålegger myndighetene å videreformidle informasjon om romgjenstander i registeret i tråd med Registreringskonvensjonen artikkel 4. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven, men registrering foretas i praksis av Norsk Romsenter. Dagens registreringspraksis er nærmere beskrevet i utvalgets alminnelige drøftelser kapittel 11.3.

Første ledd viser til registreringsplikten i Registreringskonvensjonen. Hvorvidt en romgjenstand skal registreres, beror dermed på en tolkning av konvensjonen. Det avgjørende er om Norge er å anse som oppskyttende stat. En redegjørelse av dette begrepet er gitt i kapittel 5.3.

Annet ledd gjentar myndighetenes forpliktelse etter Registreringskonvensjonen artikkel 4. I loven er det sammenfall mellom informasjonen registeret skal inneholde og informasjonen som skal videreformidles

til FN. Dersom det innføres krav til ytterligere informasjon i forskrift, pålegger ikke bestemmelsen en forpliktelse til å videreformidle denne til FN. Videreformidlingsplikten er begrenset til det som følger av konvensjonens artikkel 4.

Til § 12 Opplysninger i registeret

Registeret skal inneholde følgende opplysninger om romgjenstanden:

- a) Navn på oppskyttende stat eller stater*
- b) Et egnet kjennetegn på romgjenstanden, for eksempel registreringsnummer*
- c) Dato og sted for oppskytning*
- d) Grunnleggende baneparameter:
 - i. omløpstid,*
 - ii. helningen til baneplanet,*
 - iii. høyeste punkt i banen og*
 - iv. laveste punkt i banen,**
- e) Informasjon om romgjenstandens funksjoner og bruk.*

Operatøren skal uoppfordret gi tilsynsmyndigheten opplysningene nevnt i første ledd.

Paragrafen fastsetter hvilke opplysninger registeret skal inneholde og pålegger operatøren en forpliktelse til å gi disse opplysningene.

Første ledd er identisk med Registreringskonvensjonen artikkel III oversatt til norsk.

Første ledd *bokstav a* fastsetter at navnet på oppskyttende stat eller stater skal stå i registeret. Oppskyttende stat viser til begrepet «launching state» i registreringskonvensjonen artikkel I. Dersom det er flere oppskyttende stater følger det av Registreringskonvensjonen art. II nr. 2 at de skal avtale hvilken stat som skal være registreringsstat.

Første ledd *bokstav b* fastsetter at registeret skal inneholde et egnet kjennetegn på romgjenstanden. Med egnet kjennetegn menes her et kjennetegn som gjør det enkelt å identifisere romgjenstanden. Dette vil i de fleste tilfeller være det såkalte COSPAR-nummeret, som nå er svært utbredt. U.S. Strategic Command tildeler alle romgjenstander som har gått en gang i bane rundt jorda et registreringsnummer etter COSPAR-systemet. Som følge av at COSPAR-systemet er så utbredt som det er, bør bruk av andre kjennetegn enn dette begrunnes særskilt.

Første ledd *bokstav c* fastsetter at dato og sted for oppskytning skal stå i registeret.

Første ledd *bokstav d* fastsetter hvilke grunnleggende baneparameter registeret skal inneholde. Baneparameter er informasjonen som er nødvendig for å vite hvilken bane en romgjenstand beveger seg i.

Første ledd *bokstav e* fastsetter at registeret skal inneholde informasjon om romgjenstandens funksjoner og bruk. Kravet er ikke omfattende. Det er tilstrekkelig å opplyse hva romgjenstanden skal brukes til, f.eks. at en satellitt skal brukes til overvåkning. Det er ikke nødvendig å angi hva overvåkingen skal gjelde.

Annet ledd fastsetter operatørens plikt til å opplyse tilsynsmyndigheten om opplysningene nevnt i første ledd. Med «uoppfordret» menes at operatøren skal gi opplysningene uten at tilsynsmyndighetene behøver å spørre. Opplysningene skal gis så raskt operatøren har informasjonen tilgjengelig. Det vil kunne variere når informasjonen er tilgjengelig. For satellitter bør tilsynsmyndigheten få opplysningene relativt kort tid etter at satellitten er stabil i bane rundt jorda.

Til § 13 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om nasjonalt register for romgjenstander.

Paragrafen gir hjemmel til å gi regler om nasjonalt register for romgjenstander i forskrift. Kompetansen til å gi forskrift er begrenset. Forskriften kan ikke pålegge nye forpliktelser, men skal utdype de forpliktelsene som allerede følger av lovens kapittel 3.

Kapittel 4 Operatørens plikter

Til § 14 Forsvarlig drift

Romaktivitet skal skje på en forsvarlig måte.

Paragrafen fastsetter at romaktivitet skal skje på forsvarlig måte. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.2.

Kravet til forsvarlig drift er en rettslig standard. Med det menes at innholdet i kravet vil variere med typen romaktivitet, og utvikle seg over tid i tråd med den teknologiske utviklingen og utviklingen i rettslige normer og standarder. Bestemmelsen er utformet etter modell av petroleumsloven § 10-1 første ledd, men lignende bestemmelser finnes i en rekke andre konsesjonslover, se eksempelvis mineralloven § 41. Forsvarlighetskravet er ment å ha samme rolle som en overordnet norm for aktiviteten som i de nevnte konsesjonslovene.

Forsvarlighetskravet gjelder som et generelt krav til all romaktivitet og er derfor relevant for all aktivitet som omfattes av loven. Som en overordnet norm for operatørens opptreden kan kravet utfylle mer detaljerte regler, og legge føringer for operatørens opptreden i situasjoner som ikke er detaljregulert. Hva som i det konkrete tilfelle er forsvarlig beror på en konkret, skjønsmessig vurdering hvor en rekke forhold vil kunne ha betydning. Eksempler er beste praksis i industrien, internasjonalt anerkjente retningslinjer for opptreden, og detaljregulering i øvrig lovgivning av lignende situasjoner. Operatøren har imidlertid ingen absolutt forpliktelse til å følge enhver norm fullt ut. Det avgjørende vil være en kost/nytte vurdering hvor operatøren forventes å følge normene i den utstrekning de fordeler som oppnås ved dette er lik eller større enn kostnadene involvert, jf. utvalgets drøftelser i kapittel 12.1.

Vurderingen av hva som er forsvarlig vil også bero på karakteristiske trekk for den enkelte aktiviteten. For eksempel kan virksomhetens egenart bidra til forskjellige krav til forsvarlighet ved at det stilles strengere krav til sikkerheten i spesielt utsatte operasjoner. I områder som er spesielt verdifulle og sårbare i miljø- og ressursammenheng, kan forsvarlighetskravet medføre at aktiviteten blir underlagt strengere krav og større begrensninger enn det som gjelder andre steder.

Til § 15 Romsøppel

Romaktivitet skal ikke føre til mer romsøppel i verdensrommet enn strengt nødvendig.

Paragrafen fastsetter at romaktivitet ikke skal føre til mer romsøppel enn strengt nødvendig. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.3.

Med «romsøppel» menes ikke-fungerende romgjenstander. Forpliktelsen i bestemmelsen er ikke absolutt i den forstand at romsøppel er forbudt, men man aksepterer ikke mer romsøppel enn det som er «strengt nødvendig». Den skjerpede nødvendighetsvurderingen markerer at romsøppel er en alvorlig utfordring for bærekraftig bruk av verdensrommet, og at operatøren således bør legge en betydelig innsats i å unngå at romaktiviteten etterlater romsøppel.

Det er redegjort nærmere for internasjonale retningslinjer i kapittel 12.3.3. I disse retningslinjene fremheves ofte fire ulike forhold som sammen bidrar til å redusere mengden romsøppel:

- minimering av romsøppel etterlatt under normal operasjon,

- minimering av sannsynlighet for at romgjenstand brytes opp i bane,
- håndtering etter avsluttet oppdrag,
- forhindring av kollisjoner i bane.

Alle disse forhold må hensyntas av operatøren ved gjennomføringen av romaktiviteten.

Det finnes en rekke retningslinjer og beste praksis standarder for alle de fire punktene nevnt over. Overholdelse av anerkjente retningslinjer og standarder har betydning for om lovens krav er oppfylt. I en rekke tilfeller vil det ved overholdelse av disse normene være tilfeldigheter som avgjør om romaktiviteten etterlater romsøppel eller ikke. Det bør derfor som et utgangspunkt være tilstrekkelig å overholde slike allment aksepterte standarder for å holde seg innenfor bestemmelsens krav.

Til § 16 Miljø

Romaktivitet skal ikke føre til unødvendig eller urimelig skade på miljøet.

Paragrafen fastsetter lovens miljøkrav. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.4.

Bestemmelsen fastsetter at romaktivitet ikke skal føre til unødvendig eller urimelig skade på miljøet. Plikten medfører at romaktivitet skal drives slik at aktiviteten ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet. Bestemmelsen angir en rettslig standard og er en generell materiell bestemmelse som, sammen med den foreslåtte forskriftshjemmelen i utkastets § 21, gir adgang til å gi nærmere bestemmelser for å sikre at romaktiviteter drives uten urimelige miljøskader. Med «miljøet» menes både forurensing og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold.

Bestemmelsen medfører at alle aktiviteter som har betydning for miljø skal foregå på en forsvarlig måte i alle faser av produksjonen. Bestemmelsen omfatter både tekniske innretninger og at visse oppgaver må utføres eller kontrolleres av kompetente fagpersoner, og etter bestemte prosedyrer. Selv om det ikke er fastsatt spesielle regler om bestemte forhold, plikter den som driver romaktivitet å sikre at driften i alle faser overholder miljøkravet.

Romaktivitet vil etter sin art ha innvirkning på miljøet. Tillatelse til romaktivitet innebærer at myndighetene aksepterer en viss påvirkning på det omkringliggende miljø. Forbudet mot «unødvendig eller urimelig skade

på miljøet» gir en grense for hvilken påvirkning i form av skadelige konsekvenser som kan aksepteres. Vurderingen av hva som er unødvendig eller urimelig avhenger av sannsynligheten for at miljøskade kan oppstå og skadens forventede omfang om den oppstår. Jo høyere forventet skadebeløp (sannsynlighet x omfang) jo mer omfattende tiltak må operatøren sette i verk for å unngå miljørisiko. I utgangspunktet tilsier en kost/nyttedevurdering at det investeres i forbyggende tiltak i den utstrekning kostnadene er lavere eller lik den fordel som oppnås gjennom redusert forventet miljøskade. Verdsettingen av forventet miljøskade kan imidlertid være vanskelig fordi den må inkludere ikke-økonomiske størrelser som særlig sårbarhet og det lokale økosystem, og vurderingen må også sees i sammenheng hensynet til verdiskaping og næringsutvikling. Grensen for akseptabel adferd vil videre kunne endre seg over tid i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling.

Til § 17 Sikkerhet

Romaktivitet skal drives på en sikkerhetsmessig trygg måte i samsvar med et forsvarlig system for styring av risiko.

Paragrafen fastsetter krav til sikker gjennomføring av romaktiviteter. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.5.

Paragrafen innebærer et krav om at operatører som driver med romaktivitet i tilstrekkelig grad prioriterer sikkerhetsmessige forhold når virksomheten for øvrig tilpasses den teknologiske utviklingen. Operatøren skal arbeide aktivt for at aktiviteten til enhver tid kan opprettholde og videreføre et høyt sikkerhetsnivå. Dette arbeidet skal skje i samsvar med et system for risikostyring. I søknaden om å drive med romaktivitet skal det redegjøres for risikoen forbundet med den planlagte romaktiviteten, se utkastets § 5 første ledd bokstav b nr. 1, og det skal legges frem en plan for styring av denne risikoen, se § 5 første ledd bokstav b nr. 2. Dette systemet for risikostyring skal oppdateres etter hvert som operatøren driver romaktiviteten fremover.

Med kravet til at romaktiviteten skal drive på en «sikkerhetsmessig trygg måte» menes en forpliktelse til et høyt sikkerhetsnivå. Samtidig går det en grense for hvor langt loven forplikter operatøren til sikkerhetsfremmende tiltak. I tråd med drøftelsen i kapittel 12.1, skal grensen fastlegges på grunnlag av en kost-nytte vurdering. Det avgjørende for når et tiltak går ut over lovens krav er om kostnaden ved å gjennomføre

tiltaket overstiger nytten i form av øket sikkerhetsnivå/reduert skaderisiko. Operatøren har bevisbyrden for at tilstrekkelige tiltak er gjennomført ut fra en slik kost-nytte vurdering.

Til § 18 Forhold til annen lovlig aktivitet

Romaktivitet skal ikke i unødvendig eller urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre luftfart, skipsfart, fiske, petroleumsvirksomhet eller annen lovlig aktivitet.

Paragrafen fastsetter begrensninger på romaktivitetens påvirkning på annen lovlig aktivitet. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.6. Bestemmelsen er basert på petroleumsloven § 10-1 annet ledd første punktum.

Det er klart at gjennomføringen av romaktiviteter generelt, og særlig oppskytningsaktivitet, må ta hensyn til andre aktiviteter, som for eksempel fiske, petroleumsvirksomhet og skipsfart. Det vil variere hvor tålegrensen for romaktiviteten vurdert mot annen aktivitet ligger. Operatøren har plikt til å unngå å skape «unødvendig(e)» vanskeligheter for annen aktivitet. Dette betyr at operatøren er forpliktet til å treffe enkle tiltak som begrenser romaktivitetens påvirkning på annen lovlig aktivitet. Det vil for eksempel klart være i strid med bestemmelsen dersom oppskytninger planlegges helt uten å ta hensyn til hvilke tidspunkt som i minst mulig grad vil vanskeliggjøre annen aktivitet i nødvendige sikkerhetssoner.

Operatøren har videre plikt til å unngå å skape «urimelig(e)» vanskeligheter. Dette gir uttrykk for en tålegrense for hvilke problemer romaktiviteten kan føre til for gjennomføring av annen aktivitet. Ved vurderingen av om tålegrensen er nådd, må det foretas en konkret avveining mellom interessene som ligger i gjennomføring av romaktiviteten på den ene side og interessene knyttet til annen lovlig aktivitet på den annen.

Til § 19 Opplysningsplikt

Operatøren skal opplyse departementet om nye eller endrede forhold av betydning for tillatelsen til romaktivitet.

Operatøren skal alltid opplyse om vesentlige avvik fra normal drift og tidspunktet for avslutning av romaktiviteten.

Paragrafen fastsetter operatørens opplysningsplikt. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 12.7.

Første ledd fastsetter operatørens generelle opplysningsplikt om nye eller endrede forhold. Det avgjørende for at opplysningene skal gis videre til departementet er at det er «forhold av betydning for tillatelsen». Det beror på en konkret vurdering hva som har betydning for tillatelsen. Formålet med formuleringen er å unngå at departementet opplyses om enhver mindre endring. Vurderingstemaet er om de nye eller endrede forholdene er viktig for gjennomføring av departementets oppgaver med tilsyn av romaktiviteten.

Et eksempel på forhold av betydning for tillatelsen er vesentlige endringer i eierstrukturen i selskapet som eier eller drifter romgjenstanden. Eierskapet til romaktiviteten er særlig relevant for vurderingen av om romaktiviteten er i tråd med Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser, se utkastets § 5 bokstav d. Det er derfor særlig endringer som medfører at utenlandske personer eller selskaper får interesse i romaktiviteten som har betydning for tillatelsen.

Annet ledd fastsetter hvilke opplysninger operatøren i alle tilfeller skal opplyse om. Karakteren av disse opplysningene er også ment å gi veiledning for hvilke opplysninger som typisk vil ha «betydning for tillatelsen».

Med «vesentlig avvik fra normal drift» menes avvik av en viss betydning. Det er ikke meningen at ethvert avvik skal rapporteres. Utgangspunktet er at operatøren selv skal føre kontroll med uforutsette hendelser og håndteringen av dem, og avviket bør da være av en viss alvorlighetsgrad før det må opplyses om til myndighetene.

Tidspunktet for «avslutning av romaktiviteten» er enten det tidspunkt hvor romgjenstanden etterlates i en trygg bane og det ikke er tvil om at avslutningen ble gjennomført forsvarlig, eller det tidspunkt hvor romgjenstanden har returnert til jordens atmosfære.

Til § 20 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om forpliktelsene i dette kapittelet.

Paragrafen fastsetter departementets hjemmel til å gi forskrift om operatørens plikter.

Med «nærmere regler» menes bestemmelser som konkretiserer forpliktelser som følger av §§ 15 – 20. Bestemmelsen avgrenser altså mot (i) unntak fra lovens regler og (ii) forpliktelser som går ut over det som følger av §§ 15-20.

Kapittel 5 Erstatning og forsikring

Til § 21 Objektivt ansvar

Operatøren er erstatningsansvarlig uten hensyn til skyld for skade forårsaket av romgjenstand på personer og eiendom på jorden samt luftfartøy under flyging.

Det objektive ansvaret gjelder likevel ikke dersom skadelidte

- a) har utvist forsett eller grov uaktsomhet, eller*
- b) ble skadet under deltagelse i samme oppskytningsprosjekt.*

Bestemmelsen fastsetter at operatøren har et objektivt ansvar for skade voldt av romgjenstand. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven. Bestemmelsen må sees i sammenheng med statens objektive ansvar etter Ansvarskonvensjonen. Dette ansvaret gjelder imidlertid ikke skade på nasjonale interesser og heller ikke skade på andre lands interesser såfremt den andre staten deltar samme utskytningsprosjekt, se Ansvarskonvensjonen art. VII og utredningen kapittel 13.2. De hensyn som taler for statens internasjonale objektive ansvar gjør seg imidlertid tilsvarende gjeldende overfor slike interesser, se utvalgets alminnelige overveielser i kapittel 13.6.6.1.

Første ledd sier at operatøren er objektivt ansvarlig for skade romgjenstand volder på person eller eiendom på jorden og luftfartøy under flyging. Begrepet romgjenstand er definert i lovutkastet § 3. Det objektive ansvaret er avgrenset i samsvar med Ansvarskonvensjonen art. II og omfatter ikke andre skader, som reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler, se § 22 nedenfor. Ansvarskonvensjonen bruker formuleringen «surface of the earth». Det er litt varierende hvordan dette er oversatt i de nordiske lovene. Den danske loven § 11 bruker ordet «jorden». Den finske loven § 7 tredje ledd bruker «jordens yta». Utvalget har brukt begrepet «jorden» uten at dette er ment å bety noe annet enn begrepet «jordoverflaten» i konvensjonsteksten.

Det objektive ansvaret gjelder for romaktivitet slik dette er definert i lovutkastet. Dette omfatter ifølge § 1 «oppskyting av romgjenstand ut i verdensrommet,

drift av romgjenstand i verdensrommet, retur av romgjenstand fra verdensrommet og annen aktivitet med vesentlig tilknytning til dette». Skade i forbindelse med oppskytningsdrift og retur av romgjenstanden er kjerneområdet for det objektive ansvaret. Derimot er det ikke gitt at det objektive ansvaret gjelder «annen aktivitet med vesentlig tilknytning til dette». Formålet med det objektive ansvaret er å håndtere den skaderisikoen som følger av oppskytningsdrift og retur av romgjenstanden. Produksjon og transport av romgjenstanden faller i utgangspunktet utenfor dette selv om man skulle komme til at slik aktivitet er omfattet av lovens saklige virkeområde. I grensetilfeller må det avgjørende være om den aktiviteten som fører til skade er av en slik karakter at et objektivt risikoansvar er velbegrunnet.

Ansvarssubjektet er «operatøren». Andre aktører, f.eks. en eier eller en underleverandør som ikke er operatør, har ikke noe objektivt ansvar, men disse kan selvsagt pådra seg et ansvar etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Begrunnelsen for å koble ansvaret til operatøren er at operatøren er pliktsubjekt for alle lovens regler og også pålagt en forsikringsplikt for å sikre skadelidtes behov for reparasjon. Det er derfor ikke nødvendig å operere med flere ansvarssubjekter for å beskytte skadelidte, og i utgangspunktet er det unødvendig kostbart om flere potensielle skadevoldere skal tegne ansvarsforsikring for samme skaderisiko, se nærmere kapittel 13.6.2. I praksis er det visstnok vanlig at eieren tegner forsikring, men dette er ikke noe krav i loven. En annen sak er at en operatør som har et objektivt ansvar etter § 21 vil kunne ha et regressansvar etter skl. § 5-3 om skade voldt av flere hvis en annen deltager i oppskytingen er ansvarlig etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Dette gjelder likevel ikke om deltagerne har inngått gjensidige ansvarsfraskrivelsesavtaler, jf. nedenfor.

Det objektive ansvaret etter § 21 forutsetter at erstatningskravet skal avgjøres etter norsk lovvalg. Ved skade voldt i Norge av norsk operatør er det klart at norsk lovvalg gjelder. Om skaden rammer utenlandske interesser utenfor Norge vil det normalt være skadestedets rett som gjelder, se kapittel 13.6.5. I slike tilfeller vil Norge som traktatpart ha et internasjonalt ansvar etter Ansvarskonvensjonen art. II. Om skadelidte i tillegg kan gå til sak mot den norske operatøren vil avhenge av de erstatningsrettslige reglene som gjelder på skadestedet.

Annet ledd bokstav a gjør unntak fra det objektive ansvaret dersom skadelidte har utvist forsett

eller grov uaktsomhet. Dette er i samsvar med Ansvarskonvensjonen art. VI for statens objektive ansvar. Bestemmelsen kommer istedenfor den alminnelige norske medvirkningsbestemmelsen i skl. § 5-1. Denne bestemmelsen krever bare vanlig uaktsomhet, men sier til gjengjeld at ansvaret kan nedsettes eller bortfalle. Ved grovere skyldformer er det imidlertid nærliggende at ansvaret bortfaller helt.

Annet ledd bokstav b gjør unntak fra det objektive ansvar for skadelidte som deltar i samme oppskytningsprosjekt. Bestemmelsen tilsvarer unntaket for statens internasjonale ansvar etter Ansvarskonvensjonen art. VII (b). Begrunnelsen er den omfattende bruken av gjensidige ansvarsfraskrivelsesklausuler (knock for knock reguleringer) i slike sammenhenger, hvor et objektivt ansvar vil forstyrre partenes ansvars- og forsikringsregulering. Forholdet er nærmere beskrevet i kapittel 13.6.6.3. Unntaket forutsetter imidlertid ikke at ansvaret mellom partene er regulert i en slik regulering. Det sentrale er at partene har en slik mulighet og ofte bruker den, og at ansvarsreguleringen til en viss grad er tilpasset dette.

Bestemmelsen i § 21 regulerer bare ansvarsgrunnlaget. For årsakssammenheng og økonomisk tap gjelder alminnelige norske erstatningsregler, herunder reglene i skl. kapittel 3 og kapittel 4 om det økonomiske tapet.

Til § 22 Øvrig ansvar

For skade voldt av romgjenstand og som ikke er omfattet av § 21 første ledd er operatøren erstatningsansvarlig etter alminnelig norsk erstatningsrett.

Bestemmelsen regulerer andre skader voldt av romgjenstand enn de skader som er regulert i § 21. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 13.6.6.2.

Ansvarskonvensjonen art III har en særlig regel om skyldbasert ansvar for staten hvis statens romgjenstand kolliderer med romgjenstand tilhørende en annen traktatpart. Bestemmelsen omfatter ikke kollisjon mellom to norske romgjenstander, som vil være regulert av § 22. Hovedregelen i norsk erstatningsrett er et skyldansvar, men i tillegg har arbeidsgiver etter skl. § 2-1 et objektivt ansvar for uaktsom og forsettlig skadeforvoldelse fra sine ansatte. Bestemmelsen i § 22 rekker imidlertid videre enn dette kollisjonsansvaret og omfatter all skade voldt av romgjenstanden såfremt det dreier seg om romaktivitet regulert i

loven. Slik sett er bestemmelsen overflødig, men den er tatt inn av pedagogiske hensyn.

Dette betyr også at loven ikke opererer med noen særlig culpa norm, men tar utgangspunkt i uaktsomhetsvurderingen slik den følger av norske erstatningsrettslige kilder. Aktsomhetsnormen etter norsk rett tar normalt utgangspunkt i de normene som måtte finnes på området, se Wilhelmsen og Hagland, Erstatningsrett 2017 s. 100 flg. I denne sammenheng vil både internasjonale og nasjonale regler og retningslinjer være relevante. Det samme gjelder bransjespesifikke normer og normer utviklet internt i den enkelte bedrift i forbindelse med systemer for sikkerhetsstyring etc.

Bestemmelsen regulerer bare skade voldt av «romgjenstand». Dette er i samsvar med reguleringen i andre nasjonale regler. Men om romaktivitet som er omfattet av loven fører til andre skader, f.eks. brann i anlegg uten at selve romgjenstanden er involvert, må også dette reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.

Til § 23 Regress

Dersom Norge i henhold til internasjonal avtale har utbetalt erstatning for skade voldt av romgjenstand, kan staten kreve regress fra operatøren av romgjenstanden.

Bestemmelsen regulerer statens rett til regress mot operatøren dersom staten har utbetalt erstatning for skade i henhold til internasjonal avtale. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven, men en tilsvarende bestemmelse er tatt inn i ekomloven § 6-7 første ledd og det er også vanlig å ha regler om overdragelse av ansvar til operatøren i tillatelsen, se nærmere kapittel 13.2.2. Utvalgets alminnelige overveielser følger av kapittel 13.6.4.

Overskriften er «regress» og bestemmelsen gjelder statens rett til regress, men for operatøren har dette karakter av et erstatningsansvar. Bestemmelsen må derfor regnes som en ansvarsbestemmelse i forhold til operatøren.

Bestemmelsen snakker om «internasjonal avtale». I første rekke er dette en referanse til statens ansvar etter Ansvarskonvensjonen og Romtraktaten, men formuleringen vil fange inn evt. nye konvensjoner og ansvarsforpliktelser staten måtte pådra seg i bilaterale avtaler med en annen stat.

Til § 24 Ansvarsbegrensning

Ansvaret etter § 21 til § 23 er begrenset til 600 millioner norske kroner med mindre myndighetene fastsetter et annet beløp i tillatelsen.

Ansvarsbegrensningen gjelder ikke såfremt operatøren har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

Bestemmelsen regulerer begrensning av operatørens ansvar etter § 21-§ 23. Den har ikke noe motstykke i dagens lovgivning, men erstatningsansvar kan generelt lempes etter den alminnelige regelen i skl. § 5-2. Det internasjonale konvensjonsansvaret er heller ikke begrenset. Både Sofia-modellen og de fleste nasjonale reguleringene inneholder imidlertid en begrensningsregel, og Sofia-modellen anbefaler en internasjonal harmonisering av beløpsbegrensningen. Dette er også i samsvar med et overordnet hensyn om at loven skal bidra til å fremme næringsutvikling, herunder hensynet til like konkurransevilkår, se nærmere kapittel 13.6.7.

Første ledd fastsetter at begrensningsbeløpet i utgangspunktet skal utgjøre 600 millioner norske kroner. Beløpet er i samsvar med beløpet i en del andre nasjonale reguleringer. Et annet beløp kan imidlertid fastsettes i tillatelsen. Et lavere beløp kan f.eks. være aktuelt hvis romaktiviteten er begrenset og skaderisikoen regnes for beskjeden.

Annet ledd sier at ansvarsbegrensningen ikke gjelder såfremt operatøren har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Dette er også i samsvar med Sofia-modellen og andre nasjonale regler. Bestemmelsen innebærer at ansvarsgrensen opprettholdes ved vanlig uaktsomhet. Det samme gjelder om operatøren har brutt noen av bestemmelsene i loven, med mindre man her kommer til at det er utvist grov uaktsomhet.

Til § 25 Forsikringsplikt

Operatøren plikter å ha forsikring eller annen sikkerhet som dekker operatørens erstatnings ansvar for romaktivitet etter § 21 til § 23.

Forsikringen skal dekke ansvaret operatøren har etter loven med en forsikringssum på 600 millioner norske kroner med mindre myndighetene fastsetter et annet beløp i tillatelsen.

For statens regresskrav etter § 23 gjelder forsikringsavtaleloven § 7-6 tilsvarende.

Operatører som er omfattet av statens selvassurandørordning er unntatt fra forsikringsplikt.

Bestemmelsen regulerer forsikringsplikt for operatøren og er i samsvar med ekomloven § 6-7 annet ledd og tillatelsespraksis. Den er også i samsvar med Sofia-modellen og andre nasjonale reguleringer, se nærmere kapittel 13.6.8.

Ifølge *første ledd* jf. annet ledd har operatøren plikt til å tegne forsikring eller stille annen sikkerhet for å dekke alt ansvar etter loven, herunder regressansvaret overfor staten. En norsk ansvarsforsikring vil normalt gjelde det erstatningsansvaret forsikringstakeren/sikrede kan få etter norsk rett. Dette vil ikke være tilstrekkelig her. Ansvarsforsikringen må også omfatte operatørens regressansvar for statens internasjonale ansvar. Myndighetene kan imidlertid godta annen sikkerhet enn forsikring dersom det regnes som hensiktsmessig og gir tilstrekkelig trygghet for reparasjon av evt. skader.

Ifølge *annet ledd* skal forsikringssummen utgjøre 600 millioner norske kroner med mindre annet følger av tillatelsen. Det kan være behov for å øke eller redusere summen avhengig av virksomhetens art og omfang. Kravet til beløpets størrelse må også sees i sammenheng med hva forsikringen koster. Forsikringssummen er grensen for forsikringsselskapets ansvar og er satt til samme beløp som ansvarsbegrensningen i § 24.

Tredje ledd sier at forsikringsavtaleloven § 7-6 gjelder tilsvarende for statens regresskrav. Ifølge fal. § 7-6 første ledd har skadelidte et direkte krav mot skadevolders/sikredes ansvarsforsikring. Det er usikkert om bestemmelsen gjelder et regressansvar. For å være sikker på at staten har et direkte krav mot operatørens ansvarsforsikring for sitt regresskrav er derfor bestemmelsen gitt uttrykkelig anvendelse i denne situasjonen. Dette betyr at staten ikke behøver å forholde seg til operatøren, men kan reise kravet direkte mot ansvarsselskapet innenfor de rammer som settes av § 7-6. Adgangen til direkte krav vil særlig ha betydning hvis operatøren ikke har økonomisk evne til å dekke kravet.

Ifølge *fjerde ledd* er det ingen forsikringsplikt for operatører som er omfattet av statens selvassurandørordning. Staten er selvassurandør for egen aktivitet, og dette vil derfor gjelde oppskytning som er ledd i forskning eller undervisning og militær virksomhet.

Til § 26 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi nærmere regler om operatørens erstatningsansvar og forsikringsplikt.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å regulere operatørens ansvar for erstatning og regress og forsikringsplikt nærmere i forskrifter. Dette vil være aktuelt dersom departementet ønsker å standardisere mer detaljerte regler innenfor rammen av de reglene som er gitt i loven.

Kapittel 6 Tilsyn

Til § 27 Plikt til å føre tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med at romaktivitet drives i tråd med bestemmelser gitt i og i medhold av loven.

Paragrafen fastsetter departementets plikt til å føre tilsyn. Bestemmelsen har ikke noe direkte motstykke i 1969-loven, men ifølge denne lovens § 2 kan departementet gi regler om kontroll med virksomhet som nevnt i § 1. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 14.2.5.

Tilsynsplikten gjelder ikke kun i forhold til lovens regler, men også i forhold til bestemmelser i forskrift og vilkår i tillatelser. Kompetansen kan delegeres i medhold av den alminnelige læren om delegasjon.

Til § 28 Adgang til undersøkelse

Operatøren plikter å gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til å undersøke anlegg, områder og innretninger, når det er nødvendig for et forsvarlig tilsyn.

Paragrafen fastsetter tilsynsmyndighetens adgang til undersøkelser. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 14.3.2.

Med «uhindret adgang» menes at operatøren ikke skal stå i veien for tilsynsmyndighetens undersøkelser. Ordet «undersøkelse» inneholder en avgrensning mot beslag. Beslag kjennetegnes ved at eieren eller rettighetshaveren mister rådigheten over en gjenstand i en begrenset tidsperiode. Tilsynsmyndigheten kan med andre ord ikke ta gjenstander med seg. Det gjelder imidlertid ingen begrensninger for hva tilsynsmyndigheten kan undersøke hos operatøren. Formuleringen «anlegg, områder og innretninger» er ment å omfatte alt tilsynsmyndigheten har interesse av å undersøke.

Det ligger en viss begrensning i at adgang kun kan kreves når det er «nødvendig for et forsvarlig tilsyn». Med dette menes en begrensning av tilsynsmyndighetens undersøkelser både i omfang og hyppighet. Undersøkelsen må ha et formål og bør gjennomføres på en så skånsom måte som mulig for operatøren.

Til § 29 Opplysninger

Tilsynsmyndigheten kan pålegge operatøren å utlevere opplysninger, dokumenter og annet materiale som er nødvendig for et forsvarlig tilsyn.

Når særlige grunner tilsier det, kan slike opplysninger kreves av andre.

Paragrafen fastsetter tilsynsmyndighetens hjemmel til å kreve utlevert informasjon. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 14.3.3.

Første ledd fastsetter hjemmel til å kreve utlevert informasjon fra operatøren. Med «opplysninger, dokumenter og annet materiale» menes all informasjon, uavhengig av hvilket medium informasjonen lagres i, uavhengig av om informasjonen allerede foreligger skriftlig eller er informasjon som må nedtegnes av den som har informasjonen og uavhengig av informasjonens karakter.

Informasjon kan bare pålegges utlevert når det er «nødvendig» for et forsvarlig tilsyn. Med «nødvendig» menes at tilsynsmyndigheten ikke kan kreve utlevert informasjon uten å angi en grunn, dvs. utleveringen må skje som følge av et konkret behov. Nødvendighetskravet må imidlertid ikke tolkes for strengt. Det kan være tilstrekkelig med en mistanke eller tips. Kravet til nødvendighet er relativt til hvor i undersøkelsesprosessen myndighetene befinner seg. På et tidlig stadium kan man ikke kreve for meget. Tilsvarende gjelder for pålegggets detaljgrad.

Annet ledd fastsetter tilsynsmyndighetens adgang til å kreve utlevert opplysninger fra andre enn operatøren. Tilsynsmyndigheten kan kreve utlevert det samme materiale som hos operatøren. Forskjellen er terskelen for når opplysninger kan kreves. Tilsynsmyndigheten kan bare kreve utlevert materiale hos andre enn operatøren når «særlige grunner» tilsier det. Med «særlige grunner» menes grunner utenom det normale. Terskelen må ikke fortolkes for strengt, men er hevet sammenlignet med første ledd. Bakgrunnen for dette er at plikt til utlevering av materiale kan være byrdefullt, og at det derfor bør kreves en særlig grunn når slike pålegg rettes mot andre enn

de som driver med romaktivitet. Tilsynsmyndigheten må kunne påpeke forhold ved materialet den ønsker utlevert eller den det kreves utlevert hos som skiller seg fra normalt tilfelle. Disse forholdene må videre tilsi at tilsynsmyndigheten i dette konkrete tilfelle har et særlig behov for innsyn i materialet.

Til § 30 Undersøkelseskommissjon

Departementet kan nedsette en egen undersøkelseskommissjon ved alvorlige hendelser i forbindelse med romaktivitet.

Reglene i luftfartsloven om undersøkelse av luftfartsulykker gjelder tilsvarende så langt de passer.

Paragrafen fastsetter departementets hjemmel til å nedsette undersøkelseskommissjon. Den har ikke noe motstykke i 1969-loven, men regler om undersøkelseskommissjon er vanlig i andre lover som omfatter transportvirksomhet med risiko for alvorlige hendelser. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 14.4.2

Første ledd fastsetter terskelen for når undersøkelseskommissjon kan nedsettes. Med «alvorlig hendelse» menes en situasjon hvor det var en betydelig risiko for en svært alvorlig ulykke. Det er ikke nødvendig at risikoen faktisk materialiserte seg hvis det var tilfeldigheter som gjorde at ulykken ble unngått. Samtidig skal risikoen være nokså stor for at undersøkelseskommissjon er aktuelt. Hvorvidt terskelen er oppfylt bør i stor grad overlates til departementets vurderinger.

Annet ledd fastsetter at luftfartslovens regler om undersøkelse av luftfartsulykker gjelder så langt de passer. Det vil måtte foretas en konkret vurdering av om reglene passer eller ikke.

Til § 31 Tilsynsgebyr

Tilsynsmyndighetens kostnader ved å føre tilsyn kan kreves dekket av operatøren. Gebyr fastsatt med hjemmel i første punktum er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere regler om gebyrer og innkreving av disse.

Paragrafen fastsetter hjemmel til fastsettelse og innkreving av gebyr som dekker tilsynsmyndighetens kostnader. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 14.4.1.

Første ledd første punktum fastsetter hjemmelen for tilsynsgebyr. Med tilsynsmyndighetens «kostnader» menes ikke kun utgifter i forbindelse med det enkelte tilsynet, men også administrative kostnader, lønnsutgifter og andre kostnader nødvendig for opprettholdelsen av en forsvarlig tilsynsmyndighet. Gebyret kan fastsettes som en årsavgift til dekning av tilsynsmyndighetens utgifter eller gjennom fakturering for kostnadene gjennom året. Departementet kan selv velge hvordan gebyret skal innrettes. Gebyret må likevel så i et rimelig forhold til omfanget av aktiviteten den enkelte operatøren driver med. Dette kan medføre at det i en innledende fase ikke vil være aktuelt å kreve samtlige kostnader tilsynsmyndigheten har av en liten gruppe operatører.

Første ledd annet punktum fastsetter at gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette er nødvendig som følge av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav e. Det følger av § 7-2 annet ledd at tvangsgrunnlag i lov også er tvangsgrunnlag for utenrettslige inndrivingskostnader og renter.

Annet ledd fastsetter hjemmel til å gi forskrift om gebyr og innkreving.

Kapittel 7 Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Til § 32 Pålegg

Departementet kan pålegge operatøren å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven. I pålegget skal det settes en frist for oppfyllelse.

Paragrafen fastsetter tilsynsmyndighetens kompetanse til å fastsettes pålegg. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 15.3.2.

Stansing er en form for retting, men er likevel nevnt for å unngå misforståelser. Med «forhold i strid med» bestemmelser i eller i medhold av loven» menes brudd på bestemmelser i loven, forskrifter gitt i medhold av loven eller vedtak fattet i medhold av loven. Det er ikke noe kvalifiserende element i ordet «forhold», noe som betyr at ethvert brudd omfattes.

Pålegget skal rettes mot operatøren. Operatøren er i § 3 definert som enhver som driver med romaktivitet, og stiller ikke krav om at romaktiviteten drives med tillatelse. Det ligger derfor ingen avgrensning i angivelsen av operatøren som den pålegget må rettes mot, fordi det kun er operatører som kan gjøre noe

som er i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven.

Det beror på en konkret vurdering om pålegg er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 bokstav b, jf. bokstav a. Avgjørende for om pålegget er et enkeltvedtak er om pålegget er et «selvstendig rettsgrunnlag», jf. Sivilombudsmannens årsmelding fra 2008 s. 48 (SOMB-2008-48) med videre henvisninger. Det foreligger ikke et selvstendig rettsgrunnlag hvor pålegget kun påpeker en allerede eksisterende plikt.

Det følger av *første ledd annet punktum* at det skal settes en frist for oppfyllelse. Fristen bør fastsettes slik at retting skal skje så raskt som mulig.

Til § 33 Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i eller i medhold av loven blir gjennomført, kan departementet fastsette tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting departementet har fastsatt.

Er overtredelsen skjedd på vegne av en juridisk person, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap.

Paragrafen fastsetter hjemmel til å gi tvangsmulkt. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 15.3.3.

Det følger av *første ledd* at formålet med tvangsmulkt som virkemiddel er fremadrettet. Tvangsmulkt skal være et økonomisk insentiv for etterlevelse av lovens regler. Formålet er styrende for både tidspunktet for bruk av tvangsmulkt og fastsettelse av størrelsen på tvangsmulkten.

Det følger av *annet ledd første punktum* at tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse er oppdaget. At overtredelsen må være oppdaget, innebærer en avgrensning mot såkalt «automatisk tvangsmulkt» som inntreer automatisk som følge av brudd på lovens regler, og som ikke faller inn under forvaltningslovens tvangsmulktbegrep, se Prop. L 62 (2015-2016) s. 178. Det følger videre av annet ledd *annet punktum* at tvangsmulkten først løper når fristen for oppfyllelse er oversittet. Fastsettelsen av fristen for oppfyllelse

må gjøres i tråd med tvangsmulktens formål. Det må derfor være mulig å etterleve loven innenfor fristen slik at betalingsplikt unngås. Dersom fristen er for kort, følger det av forvaltningsloven § 51 annet ledd annet punktum at tvangsmulkten ikke påløper.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at overtredelsen vanligvis skal rettes mot den juridiske personen dersom overtredelsen er skjedd på vegne av denne. Det vil kun i helt spesielle tilfeller være aktuelt å pålegge tvangsmulkt på faktiske personer som handler på vegne av en juridisk person. Det følger av *tredje ledd annet punktum* at pålagt tvangsmulkt kan inndrives hos morselskap. Dette er for å forhindre at selskaper i konsern organiserer seg bort fra en betalingsplikt. Tvangsmulkt må imidlertid primært inndrives hos den ansvarlige.

Til § 34 Midlertidig stans

Departementet kan kreve midlertidig stans ved
a) alvorlig, gjentatte eller vedvarende overtredelse
b) av bestemmelser i eller i medhold av loven, eller
hvis det er nødvendig for å avverge en overhengende fare.

Paragrafen fastsetter kompetanse til å vedta midlertidig stans av romaktivitet. Utvalgets alminnelige

overveielser er gitt i kapittel 15.3.4.

Midlertidig stans som virkemiddel skiller seg fra pålegg om stans etter utkastets § 32 ved at pålegg om stans forutsetter at pålegget er nødvendig for å etterleve lovens regler. Vedtak etter denne bestemmelsen kan derimot kreve stans av aktivitet selv om det ikke er nødvendig for etterlevelse av lovens regler. Ordet «midlertidig» innebærer at vedtak her ikke kan benyttes dersom stans i realiteten medfører permanent stans av romaktiviteten. Da vil riktig hjemmel være tilbakekall etter reglene om omgjøring i utkastets § 36. Noe annet er at vedtaket om midlertidig stans kan etterfølges av et vedtak av tilbakekall fordi grundigere eller nye undersøkelser viser at det er nødvendig.

Det må vurderes nøye hva som blir konsekvensene av å kreve midlertidig stans. I en rekke tilfeller vil det ikke være aktuelt å reagere med midlertidig stans. Dette skyldes at det vil være uforholdsmessig eller helt umulig for operatøren å etterleve vedtaket. Se her drøftelsen av konsekvensene av tilbakekall i kapittel 15.3.5. som også er relevant for midlertidig stans.

Første ledd bokstav a gjelder ved kvalifiserte brudd på lovens regler. Med «alvorlig, gjentatte eller vedvarende overtredelse» menes en eller flere overtredelser som enkeltvis eller samlet er av en alvorlig karakter. Vilkåret kan være oppfylt også ved en kombinasjon av overtredelsens alvorlighetsgrad, gjentakende karakter eller hvor lenge den har vedvart. Den høye terskelen viser at midlertidig stans er et alvorlig virkemiddel som kan ha store konsekvenser for den som pålegges å stanse med romaktiviteten. Formålet med vedtak etter bokstav a er både å kunne reagere raskt på svært alvorlige brudd på lovens regler i påvente av nærmere vurderinger, og å gi et kraftfullt insentiv for å etterleve lovens regler.

Første ledd bokstav b gjelder ved en overhengende fare. Alternativet presiserer ikke hva faren består i, men det mest praktiske vil trolig være fare for materiell skade. Det er ikke noe krav om at lovens regler er brutt for å anvende dette alternativet. At faren i seg selv er tilstrekkelig for å stanse romaktiviteten, innebærer at det må stilles krav til farens alvorlighetsgrad. Regelen er et klart unntakstilfelle, og retter seg mot de tilfeller hvor det for eksempel er stor fare for mislykket oppskytning. Lest i sammenheng krever vilkårene om at midlertidig stans må være «nødvendig» for å avverge en «overhengende fare» at operatøren ikke på annen måte treffer tiltak for å redusere en fare som er i ferd med å materialisere seg.

Til § 35 Omgjøring

Departementet kan endre, og om nødvendig kalle tilbake, tillatelse gitt i medhold av loven, hvis
a) operatøren overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven, og overtredelsen er alvorlig, gjentar seg eller vedvarer,
b) operatøren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, og disse opplysningene har vesentlig betydning for tillatelsen,
c) vesentlige forutsetninger til grunn for tillatelsen er endret, eller
d) det følger av ellers gjeldende regler om omgjøring.

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbakekall kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre operatøren, og de fordelene og

ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

Paragrafen fastsetter hjemmel til omgjøring av tillatelser. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 15.3.5.

Omgjøring omfatter både endring og tilbakekall av tillatelse. Med endring menes både endringer i hvilken aktivitet tillatelsen gjelder for, og endringer i vilkårene for å drive med aktiviteten. Tilbakekall av tillatelse er et svært inngripende tiltak, som kun kan benyttes når andre mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige.

Tillatelsen kan ikke endres eller tilbakekalles som en reaksjon på lovbrudd. Formålet med endring eller tilbakekall er derfor begrenset til å sikre at loven overholdes i fremtiden. Det medfører at tilbakekall kun er aktuelt hvor det ikke er grunn til å tro at romaktiviteten kan gjennomføres i tråd med lovens regler, for eksempel etter gjentatte lovbrudd. Tilsvarende vil endringer måtte begrunnes med at de er tiltak som er nødvendige for å sikre at loven overholdes.

Første ledd bokstav a gir hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelser ved alvorlige, gjentakende eller vedvarende brudd på lovens regler. Formålet med bestemmelsen er å hindre operatører i å drive romaktivitet i situasjoner hvor man ikke har tillit til at driften er i samsvar med lovens regler. Det må foreligge ett eller flere brudd på lovens regler som enkeltvis eller samlet er tilstrekkelig kvalifisert. En kombinasjon av bruddets alvorlighetsgrad, hvor lenge det varte og om det har skjedd tidligere kan også gi grunnlag for omgjøring.

Det beror på en konkret skjønnsmessig vurdering om brudden(e) er tilstrekkelig kvalifisert. Hjemmelen retter seg mot objektivt konstaterbare brudd. Det er ikke noe krav om skyld i form av uaktsomhet eller forsett. Det vil likevel kunne ha betydning for spørsmålet om omgjøring skal skje dersom det kan påvises at operatøren har utvist grov skyld eller har brutt reglene forsettlig.

Første ledd bokstav b gir hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelsen hvis operatøren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, og disse har vesentlig betydning for tillatelsen. Som drøftelsen i kapittel 15.3.5.3 viste, er bestemmelsen primært rettet mot opplysninger som enten var uriktige eller som skulle vært gitt på søknadstidspunktet. Etter tillatelsen er gitt, er det en viss overlapp med bokstav a som følger av operatørens opplysningsplikt i § 19.

Det beror på en rent faktisk vurdering om gitte opplysninger er uriktige, mens hvorvidt opplysninger er ufullstendige må vurderes mot den øvrige informasjonen i søknaden. Heller ikke her er det krav om skyld på operatørens side. Informasjon som man hadde grunn til å tro at var riktig, men som senere viser seg å være feil, omfattes derfor av bestemmelsen. Her må det likevel trekkes en grense mot prognoser. Det er ikke et grunnlag for omgjøring etter alternativet her dersom antagelser om en fremtidig utvikling ikke slår til.

Etter at det er konstatert at gitte opplysninger er uriktige eller ufullstendige, må det foretas en konkret vurdering av hvilken betydning den uriktige eller ufullstendige informasjonen har for tillatelsen. Det må foretas en helhetlig vurdering av de uriktige eller ufullstendige opplysningene vurdert opp mot det øvrige grunnlaget for tillatelsen. Med «vesentlig betydning» menes i første rekke opplysninger som klart ville virket inn på behandlingen av søknaden.

Første ledd bokstav c gir hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelsen dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen endres. Det siktes her i første rekke til tillatelser som etableres under spesielle forutsetninger eller vilkår. Dersom forutsetningene for tildelingen endres, kan det tilsi at vilkårene for tillatelsen også bør endres tilsvarende og i ytterste konsekvens medføre tilbaketrekking av tillatelsen. Det kan også være at spesielle vilkår knyttet til formålet med tildelingen av tillatelsen ikke opprettholdes uten at det er naturlig å anse det som en overtredelse etter § 35 første ledd bokstav c. Dette kan også være tilfellet med tillatelser som gis til spesielle forsøk, undervisning eller lignende og formålet med tillatelsen i praksis ikke lar seg realisere. Det er uten betydning om årsaken til at forutsetningene endrer seg skyldes forhold hos innehaver av tillatelsen eller forhold som er utenfor innehaverens kontroll. Det er tilstrekkelig at vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen endres. Hva som skal anses som vesentlig beror på en vurdering av de konkrete forutsetningene for tillatelsen sammenholdt med øvrige bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Første ledd bokstav d gir hjemmel til omgjøring når det følger av «ellers gjeldende regler». Med dette menes når adgang til omgjøring følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 35.

Annet ledd første punktum fastsetter at en omgjøring kan gjøres tidsbegrenset. *Annet ledd annet punktum* fastsetter at en tidsbegrenset omgjøring kan betinges

av utbedringer eller endringer. Det vil særlig være aktuelt hvor det er uklart hvor lang tid det tar for operatøren å treffe de tiltak som er nødvendig for å gjenopprette tilliten til at romaktiviteten kan gjennomføres i tråd med lovens regler.

Tredje ledd fastsetter en rekke hensyn departementet plikter å vurdere ved avgjørelse om endring eller tilbakekall. Både endring og tilbakekall er inngripende vedtak. Det er derfor sentralt at departementet i sin vurdering tar alle relevante hensyn i betraktning. Som følge av at vedtaket er inngripende, er operatøren økonomiske tap fremhevet særskilt.

Til § 36 Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge den ansvarlige administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr) ved:

- a) alvorlig overtredelse av § 14 om forsvarlig drift,*
- b) alvorlig overtredelse av § 15 om håndtering av romsøppel,*
- c) alvorlig overtredelse av § 25 om plikt til forsikring,*
- d) alvorlig overtredelse av § 17 om sikkerhetsmessig betryggende romaktivitet og*
- e) alvorlig overtredelse av § 16 om miljøkonsekvenser av romaktivitet.*

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig og uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Paragrafen fastsetter hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr. Utvalgets alminnelige overveielser er gitt i kapittel 15.4.5.

Første ledd fastsetter kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr. Det følger av bestemmelsen at overtredelsesgebyr kan ilegges ved alvorlig overtredelse av § 14 om forsvarlig drift, § 15 om håndtering av romsøppel, § 25 om plikt til forsikring, § 17 om sikkerhetsmessig betryggende romaktivitet og § 16 om miljøkonsekvenser av romaktivitet.

Det er kun alvorlige overtredelse av handlingsnormene i bokstav a – e som kan møtes med overtredelsesgebyr. Hvorvidt handlingsnormen er overtrådt må vurderes i tråd med bestemmelsene bokstav a – e viser til. Deretter er spørsmålet om overtredelsen er alvorlig. Med «alvorlig» menes kvalifiserte avvik fra forpliktelsene i bokstav a – e. Formålet med å kvalifisere bruken av straff, er å begrense sanksjonsadgangen til overtredelser hvor fremadrettede reaksjoner ikke er en rimelig reaksjon. Det må avgjøres konkret om brudd på forpliktelsene i bokstav a – e er alvorlig. Ved vurderingen av om overtredelsen er alvorlig skal det særlig legges vekt på den økte risikoen for skade overtredelsen medførte.

Annet ledd fastsetter kravet til skyld for ileggelse av overtredelsesgebyr. Det følger av *annet ledd første punktum* at fysiske personer må utvise skyld eller handle forsettlig. Det følger videre av *annet ledd annet punktum* at det ikke er krav om skyld for foretak, men at foretaket ikke kan ilegges overtredelsesgebyr for forhold utenfor foretakets kontroll. Det vises til den alminnelige reguleringen i forvaltningsloven § 46.

18 VEDLEGG

18.1 Vedlegg 1: Finsk lag om rymdverksamhet

12/21/2019

Lag om rymdverksamhet 63/2018 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®

Finlex ®

Finlex › Lagstiftning › Uppdaterad lagstiftning › Vuosi 2018 › 12.1.2018/63

Beaktats t.o.m. FörFS 1244/2019.

12.1.2018/63

Lag om rymdverksamhet

Se anmärkningen för upphovsrätt i [användningsvillkoren](#).

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på rymdverksamhet som bedrivs på eller från Finlands territorium.

Lagen tillämpas dessutom på rymdverksamhet som bedrivs utanför Finlands territorium, om verksamheten bedrivs

- 1) på en farkost som är registrerad i Finland, eller
- 2) av en finsk medborgare eller en juridisk person med säte i Finland.

På rymdföremål som rör sig i finskt luftrum tillämpas bestämmelserna om civil luftfart i tillämpliga delar.

I 1 kap. i strafflagen ([39/1889](#)) föreskrivs om tillämpningsområdet för finsk straffrätt.

2 §

Behörig myndighet

Arbets- och näringsministeriet ska svara för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten enligt denna lag.

3 §

Lagens tillämpning inom försvarsförvaltningen

Bestämmelserna i 5, 8, 11, 14 och 15 § tillämpas inte på rymdverksamhet som bedrivs av försvarsmakten.

Försvarsministeriet ska svara för den allmänna styrningen och övervakningen av försvarsmaktens rymdverksamhet. Huvudstaben övervakar att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas inom försvarsmakten. Huvudstaben lämnar en gång om året en rapport om försvarsmaktens rymdverksamhet till försvarsministeriet och till arbets- och näringsministeriet.

De tekniska förutsättningarna för verksamheten och en säker verksamhet ska säkerställas i fråga om försvarsmaktens rymdverksamhet.

Närmare bestämmelser om övervakningen av försvarsmaktens rymdverksamhet får utfärdas genom förordning av försvarsministeriet.

4 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *rymdverksamhet* 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,
- 2) *rymdföremål* 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,
- 3) *verksamhetsutövare* en fysisk eller juridisk person som bedriver eller har för avsikt att bedriva rymdverksamhet eller som faktiskt ansvarar för verksamheten.

2 kap

Verksamhetsutövarens skyldigheter

5 §

Tillståndsplikt för rymdverksamhet och förutsättningar för beviljande av tillstånd

Rymdverksamhet får bedrivas endast om arbets- och näringsministeriet på förhand har beviljat tillstånd till verksamheten. Tillstånd kan 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.

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 i enlighet med 10 § 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 i 8 §,
- 7) verksamhetsutövaren iakttar Internationella teleunionens gällande regler,
- 8) verksamhetsutövaren visar att de gällande bestämmelserna om exportkontroll iakttas.

I tillståndsansökan ska verksamhetsutövaren lämna en för tillståndsprövningen nödvändig och tillförlitlig utredning om att de förutsättningar som anges i 2 mom. föreligger samt om rymdföremålets ägarförhållanden.

Närmare bestämmelser om ansökan om tillstånd och om de uppgifter och handlingar som ska ingå i tillståndsansökan får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

6 §

Registrering av rymdföremål

Arbets- och näringsministeriet för ett offentligt register över rymdföremål.

Verksamhetsutövaren ska till arbets- och näringsministeriet anmäla följande uppgifter om rymdföremål som sänts ut i omloppsbanan runt jorden eller någon annanstans i rymden:

- 1) utsändande stat eller stater,
- 2) verksamhetsutövarens namn,

- 3) beteckning eller registernummer på rymdföremålet,
- 4) rymdföremålets allmänna syfte,
- 5) tidpunkt och plats för utsändande samt uppsändningsanläggning,
- 6) parametrarna för rymdföremålets rörelsebana, som omfattar
 - a) omloppstid,
 - b) banplanets lutning,
 - c) apogeum,
 - d) perigeum.

Närmare bestämmelser om registret över rymdföremål och de uppgifter som ska föras in i registret får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

7 §

Ansvar för skador och statens regressrätt

Skador som rymdföremål orsakat ersätts av statsmedel med undantag av skador som orsakats verksamhetsutövaren.

Staten har rätt att av verksamhetsutövaren ta ut den ersättning som staten betalat en skadelidande till den del som verksamhetsutövaren med stöd av skadeståndslagen (412/1974) hade varit ansvarig för skadan gentemot den skadelidande.

Om en skada orsakats på jordens yta eller tillfogats ett luftfartyg som är i luften, dess passagerare eller någon som tillhör dess besättning, har staten med avvikelse från 2 mom. rätt att av verksamhetsutövaren ta ut den ersättning som staten betalat, trots att verksamhetsutövaren inte skulle ha förorsakat skadan uppsåtligt eller av vållande i enlighet med 2 kap. 1 § 1 mom. i skadeståndslagen.

Maximibeloppet för statens regressrätt enligt 3 mom. är 60 miljoner euro. Bestämmelsen om maximibelopp tillämpas emellertid inte, om verksamhetsutövaren har underlåtit att iaktta denna lag eller villkoren i ett tillstånd som beviljats med stöd av 5 §.

8 §

Försäkringsskyldighet

Verksamhetsutövaren ska teckna en försäkring mot skador som rymdverksamheten orsakar tredje parter, åtminstone upp till det maximibelopp för statens regressrätt som anges i 7 § 4 mom.

Arbets- och näringsministeriet får avstå från att kräva en sådan försäkring som avses i 1 mom., om

- 1) uppsändningsbolagets försäkring eller någon annan motsvarande försäkring till väsentliga delar täcker verksamhetsutövarens och statens ansvar för skador som rymdverksamheten orsakat tredje parter, eller
- 2) arbets- och näringsministeriet kan godkänna den risk för skador på jordens yta, i luften och i rymden som rymdverksamheten medför utifrån den bedömning av riskerna med rymdverksamheten som avses i 5 § 2 mom. 2 punkten.

Närmare bestämmelser om den försäkring som avses i 1 mom. och om de förutsättningar som avses i 2 mom. får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

9 §

Säker rymdverksamhet

Rymdverksamheten ska bedrivas så att den inte orsakar någon särskild fara för människor, egendom eller allmän säkerhet. Den som deltar i utsändande, opererande eller återbördande av rymdföremål ska ha den

kompetens för och erfarenhet av hanteringen av de funktioner som personen ansvarar för som uppdraget förutsätter.

Bestämmelser om verksamhet som äventyrar flygsäkerheten finns i 159 § i luftfartslagen (864/2014).

Närmare bestämmelser om säker rymdverksamhet samt om minimikraven på anordningar och funktioner som påverkar säkerheten och på personalens kompetens och erfarenhet får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

10 §

Miljöskydd och rymdskrot

Rymdverksamhet ska bedrivas på ett sätt som är hållbart med tanke på miljön och utnyttjandet av rymden. Verksamhetsutövaren ska i tillståndsansökan som gäller bedrivande av rymdverksamhet bedöma verksamhetens miljökonsekvenser på jordens yta, i atmosfären och i rymden samt lägga fram en plan på åtgärder för att förhindra och minska skadliga miljökonsekvenser. I tillståndsansökan ska kärnämnen och andra radioaktiva ämnen som eventuellt används i rymdföremålet uppges.

Verksamhetsutövaren ska i enlighet med allmänt godkända internationella anvisningar försöka se till att rymdverksamheten inte ger upphov till rymdskrot. Verksamhetsutövaren ska i synnerhet begränsa uppkomsten av rymdskrot i samband med rymdföremålets normala funktion, minska riskerna för att rymdföremålet går sönder och kolliderar i rymden samt försöka flytta ett rymdföremål som avslutat sitt uppdrag till en mindre använd omloppsbanan eller till atmosfären.

Närmare bestämmelser om bedömning av miljökonsekvenser och åtgärder som behövs för att undvika uppkomsten av rymdskrot får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

11 §

Överföring av rymdföremål och rymdverksamhet till någon annan

Det faktiska bestämmande inflytandet över ett rymdföremål och rymdverksamhet får överföras på en annan verksamhetsutövare eller ägare endast om arbets- och näringsministeriet har godkänt överföringen på förhand. Ministeriet får godkänna överföringen om de förutsättningar för tillstånd som anges i 5 § 2 mom. uppfylls. Ministeriet får förena sitt beslut om godkännande med behövliga villkor för säkert bedrivande och övervakning av rymdverksamheten.

Om det faktiska bestämmande inflytandet enligt 1 mom. överförs till en verksamhetsutövare eller ägare som har säte i en annan stat, får arbets- och näringsministeriet kräva att staten i fråga på förhand ingår ett avtal med Finland om ansvar för skador som orsakas av rymdföremålet.

Närmare bestämmelser om ansökan om godkännande som avses i 1 mom. får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

3 kap

Ändringar och övervakning

12 §

Uppgiftsskyldighet

Verksamhetsutövaren ska utan dröjsmål lämna arbets- och näringsministeriet uppgifter om ändringar som kan inverka på de förutsättningar för beviljande av tillstånd som anges i 5 § 2 mom., på tillståndsvillkoren eller på de uppgifter som ska föras in i registret över rymdföremål. Verksamhetsutövaren ska också utan dröjsmål meddela om det har inträffat ändringar i rymdföremålets ägarförhållanden och om rymdverksamheten har upphört.

Närmare bestämmelser om de uppgifter som ska lämnas får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

13 §

Ändring och återkallelse av tillstånd

Arbets- och näringsministeriet får ändra eller återkalla ett tillstånd till bedrivande av rymdverksamhet, om

- 1) det i ansökan eller dess bilagor har getts felaktiga eller bristfälliga uppgifter som väsentligt har påverkat tillståndsprövningen,
- 2) verksamhetsutövaren inte längre uppfyller de förutsättningar för beviljande av tillstånd som anges i 5 § 2 mom.
- 3) verksamhetsutövaren på ett väsentligt sätt har försummat eller brutit mot en skyldighet eller begränsning enligt denna lag eller mot tillståndsvillkoren, eller
- 4) det är nödvändigt att ändra eller återkalla tillståndet på grund av Finlands internationella utfästelser eller förpliktelser.

Innan ministeriet fattar ett beslut enligt 1 mom. ska det sätta ut en tidsfrist för verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen, felet, överträdelsen eller försummelsen.

I beslutet om att ändra eller återkalla tillståndet får ministeriet ställa sådana villkor som behövs med tanke på säkerheten när rymdverksamheten fortsätter eller avslutas. När ministeriet återkallar ett tillstånd kan det också bestämma att verksamhetsutövaren ska överföra rymdverksamheten till en annan verksamhetsutövare som fortsätter verksamheten.

14 §

Övervakning

Arbets- och näringsministeriet övervakar att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas.

Verksamhetsutövaren ska årligen lämna arbets- och näringsministeriet en rapport över sin rymdverksamhet. Ministeriet har rätt att av verksamhetsutövaren få även andra uppgifter som det behöver för övervakningen.

Närmare bestämmelser om innehållet i den rapport som avses i 2 mom. och om de uppgifter som behövs för övervakningen får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

15 §

Inspektionsrätt

Arbets- och näringsministeriet har inom ramen för den övervakning som avses i 14 § rätt att förrätta behövliga inspektioner av verksamhetsutövarens rymdverksamhet och rymdföremål. Ministeriet har rätt att anlita en oberoende sakkunnig för inspektionen. På sakkunniga tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar vid skötseln av uppdrag enligt denna paragraf. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

En tjänsteman eller oberoende sakkunnig som förrättar inspektion har rätt att i den omfattning som inspektionen kräver få tillträde till de lokaler och andra områden som är i verksamhetsutövarens besittning eller användning och används eller har använts för att bedriva rymdverksamhet och som är av betydelse för övervakningen av rymdverksamheten, samt att få studera handlingar och uppgifter som behövs med tanke på inspektionsuppdraget trots vad som föreskrivs om hemlighållande av uppgifter. Inspektion får inte förrättas i utrymmen som används för boende av permanent natur.

Vid inspektioner ska 39 § i förvaltningslagen (434/2003) iakttas.

4 kap

Särskilda bestämmelser

16 §

Upphittade rymdföremål

Hittar någon ett föremål som kan antas härröra från ett rymdföremål, ska anmälan om fyndet utan dröjsmål göras till närmaste polis-, gränsbevaknings- eller militärmyndighet. Föremålet får inte bortföras eller rubbas

utan tillstånd av en ovannämnd myndighet, om det inte finns synnerligen vägande skäl till det. Föremålet ska på begäran överlämnas till en ovannämnd myndighet.

Kostnaderna för anmälan enligt 1 mom. eller för tillvaratagande, förvaring, överlämnande eller återbördande av föremålet ersätts av statsmedel.

17 §

Utlåtanden

Arbets- och näringsministeriet kan i samband med uppdrag som avses i 5 §, 8 § 2 mom. och 11 § begära behövliga utlåtanden av andra myndigheter och av oberoende sakkunniga som företräder särskild sakkunskap. Ministeriet kan också begära utlåtanden i samband med bedömningen av förutsättningarna för att ändra eller återkalla ett tillstånd med stöd av 13 § eller i samband med övervakning som avses i 14 §.

18 §

Myndighetens rätt att få information

Arbets- och näringsministeriet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av andra myndigheter få sådana uppgifter om omständigheter som berör verksamhetsutövaren som är nödvändiga för att ministeriet ska kunna sköta sina uppdrag.

19 §

Vite

Arbets- och näringsministeriet kan förena ålägganden som det meddelat med stöd av 13 § 3 mom. med vite.

20 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som arbets- och näringsministeriet har fattat med stöd av denna lag får sökas hos förvaltningsdomstolen genom besvär. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

21 §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

- 1) bedriver rymdverksamhet utan tillstånd enligt 5 § eller godkännande enligt 11 §,
- 2) överför faktiskt bestämmande inflytande över ett rymdföremål eller rymdverksamhet till en annan verksamhetsutövare eller ägare utan godkännande som avses i 11 § eller
- 3) försummar den skyldighet att teckna försäkring som avses i 8 § eller den uppgiftsskyldighet som avses i 12 § eller 14 § 2 mom.

ska, om inte gärningen är ringa eller strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag för *rymdverksamhetsförseelse* dömas till böter.

Bestämmelser om straff för registeranteckningsbrott finns i 16 kap. 7 § i strafflagen och om straff för ingivande av osant intyg till myndighet 16 kap 8 § i den lagen.

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 23 januari 2018.

Genom denna lag upphävs lagen om räddning och återsändande av rymdfarare och återsändande av föremål som utsänts i rymden ([616/1970](#)).

Rymdverksamhet som har inletts före ikraftträdandet av denna lag får fortsätta utan tillstånd enligt 5 § eller godkännande enligt 11 § i 12 månader från dagen för ikraftträdandet av lagen.

RP 157/2017, EkUB 23/2017, RSv 181/2017

[Finlex](#) › [Lagstiftning](#) › [Uppdaterad lagstiftning](#) › [Vuosi 2018](#) › 12.1.2018/63

Finlex ® är en offentlig och gratis internetjänst för rättsligt material som ägs av justitieministeriet. Innehållet i Finlex produceras och upprätthålls av Edita Publishing Ab. Varken justitieministeriet eller Edita svarar för eventuella fel i innehållet i databaserna, för den omedelbara eller medelbara skada som orsakas av att felaktig information används eller för avbrott i användningen av eller andra störningar i Internet.

18.2 Vedlegg 2: Dansk lov om aktiviteter i det ydre rum

LOV nr 409 af 11/05/2016 (Gældende)

Udskriftsdato: 21. december 2019

Ministerium: Uddannelses- og Forskningsministeriet

Senere ændringer til forskriften

Journalnummer: Uddannelses- og Forskningsmin.,
Styrelsen for Forskning og Innovation, j.nr. 16010941

Ingen

Lov om aktiviteter i det ydre rum

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Kapitel 1

Formål og anvendelsesområde

§ 1. Formålet med loven er at fastlægge rammerne for, at danske aktiviteter i det ydre rum finder sted på et reguleret og sikkerhedsmæssigt betryggende grundlag gennem

- 1) godkendelse af og tilsyn med aktiviteter i det ydre rum,
- 2) registrering af rumgenstande og
- 3) sikring af klarhed om aktørernes ansvar for skader forvoldt af rumgenstande.

§ 2. Loven finder anvendelse på rumaktiviteter, som foretages i den danske stat.

Stk. 2. Loven finder endvidere anvendelse på rumaktiviteter, som uden for den danske stat foretages

- 1) på dansk fartøj eller indretning eller
- 2) af danske operatører.

§ 3. Uddannelses- og forskningsministeren kan efter forhandling med forsvarsministeren og transport- og bygningsministeren fastsætte regler om, at §§ 5-9 og 11-21 og regler udstedt i medfør heraf skal finde tilsvarende anvendelse, for så vidt angår civile aktiviteter i højder under det ydre rum, som ikke er omfattet af definitionerne i § 4, nr. 1 og 2.

Kapitel 2

Definitioner

§ 4. I denne lov forstås ved:

- 1) Rumaktivitet: Opsendelse af rumgenstande til det ydre rum, drift, styring af og tilbagevenden af rumgenstande til jorden samt andre aktiviteter, som er væsentlige i forbindelse hermed.
- 2) Rumgenstand: Enhver genstand, der er opsendt eller planlægges opsendt til det ydre rum, herunder dens enkelte dele, og enhver anordning, der er anvendt eller planlægges anvendt til at opsende en genstand til det ydre rum.
- 3) Operatør: En fysisk eller juridisk person, der udfører eller påtager sig at udføre rumaktiviteter.
- 4) Ydre rum: Den del af rummet, der ligger over 100 km over havets overflade.
- 5) Ejer: En fysisk eller juridisk person, der ejer en rumgenstand.
- 6) Opsendende stat: En stat, som opsender eller udvirker opsendelse af en rumgenstand, eller fra hvis territorium eller indretning en rumgenstand opsendes.

Kapitel 3

Godkendelse af rumaktiviteter

§ 5. En rumaktivitet må alene udføres efter forudgående godkendelse fra uddannelses- og forskningsministeren.

§ 6. Godkendelse efter § 5 sker på baggrund af ansøgning fra operatøren og forudsætter dokumentation for følgende:

- 1) Ejerforholdene for rumgenstanden.
- 2) At operatøren har de nødvendige kvalifikationer, herunder teknisk viden og finansiell formåen til at udføre den rumaktivitet, ansøgningen vedrører.
- 3) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, udføres sikkerhedsmæssigt betryggende og lever op til relevante standarder og retningslinjer.
- 4) At operatøren har truffet passende foranstaltninger i forhold til håndtering af rumaffald.
- 5) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, udføres miljømæssigt betryggende.
- 6) At den rumaktivitet, ansøgningen vedrører, ikke strider mod nationale sikkerhedsinteresser, Danmarks internationale forpligtelser eller udenrigspolitiske interesser.
- 7) At operatøren overholder krav om forsikring eller anden sikkerhed fastsat i medfør af § 13, stk. 1, 1. pkt.
- 8) At operatøren overholder gældende regler under Den Internationale Telekommunikationsunion med hensyn til frekvensallokeringer og banepositioner.

Stk. 2. Ved ansøgning om godkendelse skal operatøren erklære, at gældende regler om eksportkontrol er overholdt.

Stk. 3. Operatøren er ansvarlig for rigtigheden af de oplysninger, som operatøren har afgivet ved ansøgning om godkendelse.

§ 7. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler om krav vedrørende de forhold, der fremgår af § 6, stk. 1, nr. 1-6, som forudsætning for, at en rumaktivitet kan godkendes efter § 5, og nærmere regler om procedurer for ansøgning efter § 6, stk. 1 og 2.

Kapitel 4

Oplysningspligt, ændring og tilbagekaldelse

§ 8. Operatøren skal ved nye eller ændrede forhold af betydning for en godkendelse meddele efter § 5 straks og af egen drift indberette alle oplysninger herom til uddannelses- og forskningsministeren, herunder oplysninger om ikke-planlagte hændelser og om rumaktivitetens afslutning.

§ 9. Uddannelses- og forskningsministeren kan ændre en godkendelse meddele efter § 5, hvis betingelserne for godkendelsen tilsidesættes eller de faktiske forhold nødvendiggør ændringer.

Stk. 2. Ved tilsidesættelse af væsentlige betingelser for godkendelsen kan uddannelses- og forskningsministeren tilbagekalde godkendelsen. Ved tilbagekaldelsen kan ministeren påbyde operatøren at lade rumaktiviteten videreføre ved anden operatør eller at afslutte rumaktiviteten.

Kapitel 5

Registrering

§ 10. Uddannelses- og forskningsministeren opretter og fører et offentligt register over rumgenstande. Registeret skal indeholde oplysninger om rumgenstande, der sendes i kredsløb om jorden eller længere ud i det ydre rum, og for hvilke Danmark er opsendende stat.

Stk. 2. Hvis både Danmark og en eller flere stater, som er omfattet af konvention af 14. januar 1975 om registrering af genstande, der sendes ud i det ydre rum, betragtes som opsendende stater, registrerer uddannelses- og forskningsministeren rumgenstanden, når det er bestemt i en aftale mellem de berørte stater.

Stk. 3. Uddannelses- og forskningsministeren videreformidler oplysninger til FN's generalsekretær som fastsat i konventionen, der er nævnt i stk. 2.

Stk. 4. Uddannelses- og forskningsministeren fastsætter nærmere regler om det offentlige register over rumgenstande og hvilke oplysninger operatøren skal indberette til brug for registrering.

Kapitel 6

Erstatning og forsikring

§ 11. Operatøren er forpligtet til at erstatte skade, som en rumgenstand forvolder på personer eller ejendom på jorden såvel som på luftfartøjer under flyvning.

Stk. 2. For skader forvoldt af en rumgenstand i situationer, der ikke er omfattet af stk. 1, er operatøren ansvarlig efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

Stk. 3. Har skadelidte med forsæt eller grov uagtsomhed medvirket til skaden, kan erstatningen nedsættes eller bortfalde.

Stk. 4. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte regler om begrænsning af operatørens erstatningspligt efter stk. 1 og 2.

§ 12. Har staten betalt erstatning for en skade forvoldt af en rumgenstand, kan staten gøre krav gældende mod operatøren af rumgenstanden, i det omfang operatøren er ansvarlig efter § 11, stk. 1 og 2.

Stk. 2. Regler om begrænsning af erstatningspligten, jf. § 11, stk. 4, finder tilsvarende anvendelse på det krav, staten kan gøre gældende mod operatøren efter stk. 1.

§ 13. Som betingelse for at godkende en rumaktivitet, jf. § 5, kan uddannelses- og forskningsministeren stille krav om, at operatøren tegner forsikring eller stiller anden tilsvarende sikkerhed til dækning af ansvaret efter § 11, stk. 1 og 2. Hvis der er tegnet forsikring, hæfter forsikringsselskabet umiddelbart over for skadelidte for erstatning efter § 11, stk. 1 og 2, og over for staten, i det omfang staten har adgang til regres efter § 12, stk. 1.

Stk. 2. Institutioner omfattet af statens selvforsikringsordning er undtaget fra forsikringspligten.

Stk. 3. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler om forsikringspligtens omfang og gennemførelse og om anden sikkerhed, jf. stk. 1.

§ 14. Anlægger skadelidte eller staten sag mod forsikringsselskabet, skal selskabet tilsige operatøren til ethvert retsmøde med det varsel, som efter retsplejeloven gælder for vidner i borgerlige sager. Tilsigelsen skal indeholde oplysning om reglerne i stk. 2.

Stk. 2. En operatør, der tilsiges efter stk. 1, kan ved at fremsætte begæring herom til retsbogen indtræde som part i sagen. Indtræder operatøren ikke, er afgørelsen af erstatningsspørgsmålet ved dom eller forlig bindende for operatøren.

Kapitel 7

Overførsel af rumgenstande eller rumaktiviteter

§ 15. Overførsel af rumgenstande eller rumaktiviteter til anden ejer eller operatør må alene ske efter forudgående godkendelse fra uddannelses- og forskningsministeren i henhold til kapitel 3.

Stk. 2. I det omfang der ønskes overførsel til ejer eller operatør hjemmehørende i en anden stat, kan uddannelses- og forskningsministeren stille krav om forudgående aftale med denne stat om overtagelse af erstatningsansvaret.

Kapitel 8

Tilsyn, dispensation og bemyndigelse

§ 16. Uddannelses- og forskningsministeren fører tilsyn med, at denne lov og regler fastsat i medfør heraf overholdes.

Stk. 2. Ejere og operatører skal på anmodning fra uddannelses- og forskningsministeren afgive enhver oplysning, som er nødvendig for udøvelsen af tilsynsforpligtelsen efter stk. 1.

§ 17. Uddannelses- og forskningsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, har til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til operatørens anlæg, virksomhed eller øvrige lokaliteter for at tilvejebringe oplysninger til brug for gennemførelse af tilsyn efter § 16.

§ 18. Uddannelses- og forskningsministeren kan meddele dispensation til statslige ejere eller operatører fra kravet om godkendelse efter § 5 og kravet om tilsyn efter §§ 16 og 17.

§ 19. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte regler om kommunikation på andre sprog end dansk og om digital kommunikation, herunder om anvendelse af bestemte it-systemer, særlige digitale formater, digital signatur m.v.

Stk. 2. Uddannelses- og forskningsministeren kan endvidere fastsætte regler om dækning af Uddannelses- og Forskningsministeriets omkostninger ved

- 1) ansøgningsbehandlingen, jf. kapitel 3,
- 2) ændring og tilbagekaldelse, jf. kapitel 4,
- 3) overførsel af rumgenstande eller rumaktiviteter, jf. kapitel 7, og
- 4) gennemførelse af tilsyn, jf. §§ 16 og 17.

§ 20. Uddannelses- og forskningsministeren kan bemyndige en statslig myndighed under ministeriet eller andre statslige myndigheder efter forhandling med vedkommende minister til at udøve de beføjelser, der i denne lov er tillagt uddannelses- og forskningsministeren.

Stk. 2. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk. 1, herunder at afgørelserne ikke skal kunne påklages.

Stk. 3. Uddannelses- og forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler om udøvelsen af de beføjelser, som en anden statslig myndighed efter forhandling med vedkommende minister bliver bemyndiget til at udøve efter stk. 1.

Kapitel 9

Straffebestemmelser

§ 21. Overtrædelse af lovens § 5, § 8, § 9, stk. 2, 2. pkt., § 15, stk.1, eller § 16, stk. 2, og manglende overholdelse af krav om forsikringsdækning eller anden tilsvarende sikkerhedsstillelse, jf. § 13, stk. 1, 1. pkt., straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Stk. 2. Ved forsætlige overtrædelser og under særlig skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor andres liv eller legeme udsættes for fare, eller hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk karakter.

Stk. 3. I forskrifter, der udstedes i medfør af § 10, stk. 4, kan der fastsættes straf af bøde eller fængsel i indtil 4 måneder.

Stk. 4. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Kapitel 10

Ikrafttræden og overgangsbestemmelser m.v.

§ 22. Loven træder i kraft den 1. juli 2016.

Stk. 2. Rumgenstande, der er opsendt inden lovens ikrafttræden, skal efterregistreres i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel 5 senest den 31. december 2016.

Stk. 3. Kapitel 6 finder ikke anvendelse på rumgenstande, der opsendes senest den 30. juni 2017.

§ 23. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Givet på Amalienborg, den 11. maj 2016

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/ Ulla Tørnæs

18.3 Vedlegg 3: Utredning fra Steven Freeland om romsøppel

Note to Norwegian Space Law Committee

Space Debris

Dear Members of the Norwegian Space Law Committee

As requested in your email of 14 August 2019, I have set out below a brief discussion of the most widely utilised non-legally binding instruments that establish standards in relation to the creation of space debris, and the national implementation of measures intended to mitigate space debris.¹

Background

According to estimates, as of January 2019, there were in Earth orbit more than 128 million pieces of debris smaller than 1 cm, about 900,000 pieces of debris 1–10 cm in length, and around 34,000 of pieces larger than 10 cm.

Space Debris is a major area for environmental concern, which clearly also impacts upon human safety. For example, on 12 March 2009, the three astronauts aboard the International Space Station (ISS), Americans Mike Fincke and Sandra Magnus and Russian Yuri Lonchakov, were forced to evacuate the main station and remain in the ISS escape vehicle for nine minutes, while a piece of debris about 1 cm in length passed by. Had the debris hit and pierced the ISS, it is possible that a fatal loss of air pressure could have ensued. Such contingency measures have been instituted on the ISS on at least three other occasions.

Only one month before the March 2009 ISS incident, an operational American commercial satellite (Iridium 33) and an inactive Russian communications satellite (Kosmos 2251) collided approximately 790 km above the Earth, resulting in the total destruction of both. This was the first time that two intact satellites had collided and the collision resulted in approximately 700 additional pieces of hazardous debris being created, with the potential to cause additional decades-long pollution in space.

Adding to the complexity of the issue, in 2007 and 2008 respectively, both China and the United States proceeded to deliberately destroy their own satellites in space, thus causing additional space debris from the resultant explosions. Much more recently, in March 2019, India also kinetically destroyed one of its own satellites, which gave rise to significant political debate within the Legal Subcommittee of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (UNCOPUOS), which met only 4 days later.

Space debris and their cascading effects represent one of the greatest challenges for the long-term sustainability of space activities. The existing international instruments dealing with the issue can be characterised as ‘soft law’ at best. By implementing the guidelines contained in these soft law instruments via national or agency policies, policy-makers might, however, ultimately contribute to the formation of a due diligence-standard, if international practice is sufficiently wide-spread and representative.

¹ Please note that this is not intended to be a comprehensive outline of all the issues that arise in relation to this issue, but rather just raises some major points for the consideration of the Norwegian Space Law Committee. If the Committee would like a more detailed discussion, I would be happy to provide this.

The main non-legally binding instruments are the IADC Space Debris Mitigation Guidelines and the Space Debris Mitigation Guidelines as adopted by the UNCOPUOS. More recently, in June 2019, the UNCOPUOS adopted a number of Long-Term Sustainability Guidelines, which will also be relevant to the issue of space debris mitigation.

Non-Legally Binding Instruments

(i) IDAC Debris Mitigation Guidelines

Even before the incidents referred to above, it had been recognised that the continuous generation of additional space debris, whether by accident, decay or deliberate action, causes an ever increasing collision hazard for human-made satellites. For this reason, it was decided in 1993 to establish among interested Space Agencies an Inter-Agency Space Debris Coordination Committee (IADC), which is an international governmental forum for the worldwide coordination of activities related to the issues of man-made and natural debris in space. According to its terms of reference:

[t]he primary purpose of the IADC is to exchange information on space debris research activities between member space agencies, to facilitate opportunities for cooperation in space debris research, to review the progress of ongoing cooperative activities and to identify debris mitigation options.

In accordance with its mandate, the IADC discussed ways in which the issue of space debris might be addressed. After several years of discussion and debate, the IADC Space Debris Mitigation Guidelines (IADC Guidelines) were formally adopted by consensus in October 2002 during the Second World Space Congress in Houston, Texas. They describe then-existing practices that had been identified and evaluated for their impact on limiting the generation of space debris in the environment. The IADC Guidelines focussed on the following factors relevant for the overall environmental impact of space missions:

1. limitation of debris released during normal operations;
2. minimisation of the potential for on-orbit break-ups;
3. post-mission disposal;
4. prevention of on-orbit collisions.

(ii) Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS

The IADC presented its Debris Mitigation Guidelines to the Scientific and Technical Subcommittee (STSC) of UNCOPUOS, which had been considering the issue of space debris since 1994. The STSC established a Working Group to develop a set of Guidelines based on the IADC standards, and the IADC Debris Mitigation Guidelines this served as a baseline for the eventual development of the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS in 2007.

In its Resolution 62/217, the United Nations General Assembly endorsed the Space Debris Mitigation Guidelines as adopted by the STSC, and agreed that these voluntary guidelines for the mitigation of space debris reflected the existing practices as developed by a number of national and international organizations. It invited Member States to implement those Guidelines through relevant national mechanisms.

The Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS recognize two broad categories of space debris mitigation measures:

1. those that curtail the generation of potentially harmful space debris in the near term - the curtailment of the production of mission-related space debris and the avoidance of break-ups;
2. those that limit their generation over the longer term - end-of-life procedures that remove decommissioned spacecraft and launch vehicle orbital stages from regions populated by operational spacecraft.

The seven Guidelines remain at a generalised level and encourage, on a voluntary basis, actions that would:

1. limit debris released during normal operations;
2. minimize the potential for break-ups during operational phases;
3. limit the probability of accidental collision in orbit;
4. avoid intentional destruction and other harmful activities;
5. minimize potential for post-mission break-ups resulting from stored energy;
6. limit the long-term presence of spacecraft and launch vehicle orbital stages in the Low-Earth Orbit (LEO) region after the end of their mission;
7. limit the long-term interference of spacecraft and launch vehicle orbital stages with geosynchronous region after the end of their mission.

These Guidelines remain broad and non-specific, and, although they have become widely accepted, they do not provide comprehensive standards covering all aspects of the space debris question. They do not, for example, address issues such as environmental protection and liability, nor the politically charged question of the deliberate destruction of space objects.

The transformation in character that these standards have experienced in their passage from the IADC through to the United Nations system and specifically the UNCOPUOS is largely reflective of the different composition of the respective fora, as well as their different focus and scope. Whereas the IADC is an open association of technical entities of space-faring nations, the United Nations incorporates the representatives of States, including both space-faring and non-space-faring States.

The motivations of the IADC members are thus far more homogeneous than the different positions of Member States of UNCOPUOS. The focus of IADC is very technical, whereas UNCOPUOS is, in addition, more politically influenced, readily taking into account the positions of Member States in other debates. Often, too, the delegations at UNCOPUOS meetings do not necessarily have the same degree of technical expertise than would normally be expected at IADC discussions.

It is therefore not surprising that the IADC Debris Mitigation Guidelines go into much more technical detail than the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS. The fact that the IADC Debris Mitigation Guidelines are more easily able to be amended also facilitates a greater emphasis on technical issues. The Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS make a clear reference to the version of the IADC Debris Mitigation Guidelines at the time it (the United Nations guidelines) was itself published,² and also invite Member States and international organisations to:³

refer to the latest version of the IADC space debris mitigation guidelines and other supporting documents, which can be found on the IADC website, [...] for more in-depth descriptions and recommendations pertaining to space debris mitigation measures.

From a legal perspective, both sets of guidelines are not binding under international law. However, the fact that the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS have been developed through a process of consensus both reflects their statement of widely accepted practice and, to a certain degree, also enhances their legitimacy.

Over the years there have been repeated attempts to formally bring the subject of space debris also on the agenda of the Legal Subcommittee (LSC) of UNCOPUOS in one way or another.⁴ Member States had historically shied away from any detailed legal discussion of the matter, preferring to address the issue in broad and generalised terms that reflected geopolitical and ideological stances, rather than the practicalities of the issue.

This is typical of a behavioural pattern that can also be observed with regard to other subject matters connected to aspects of sustainability and environmental impact of space activities, with the result that those elements of the Long-Term Sustainability Guidelines that have recently been adopted by UNCOPUOS took eight years of sometime fractious argument and discussion before a broad consensus could be reached.⁵

Moreover, a formalisation of the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS into United Nations space 'Principles' has not yet eventuated.⁶ Nevertheless, States and space agencies have become increasingly cognizant of the utility of implementing these Guidelines, aware of the fact that such implementation serves their own interests in keeping the relevant orbits accessible and useable. The UN Space Debris Mitigation Guidelines are therefore now regarded as representing current internationally recognised standards. These have been widely accepted and are increasingly adhered to within national regulatory frameworks.

² As contained in the annex to UN document A/AC.105/C.1/L.260.

³ Chapter 6 of the Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

⁴ The Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS were developed through the STSC, without a consideration of the legal issues by the LSC. The item 'General exchange of information on national mechanisms relating to space debris mitigation measures' first appeared on the Agenda of the LSC of UNCOPUOS in its 48th session in 2009. This item has, over time been amended to 'General exchange of information and views on legal mechanisms relating to space debris mitigation and remediation measures, taking into account the work of the Scientific and Technical Subcommittee [of the UNCOPUOS]'.

⁵ Once again, it should be noted that the development of the Long-Term Sustainability Guidelines was through the STSC of UNCOPUOS.

⁶ For example, in a Working Paper submitted by the Czech Republic to the LSC of UNCOPUOS, a proposal was included, as a new agenda item of the Legal Subcommittee, to review of the legal aspects of the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS, with a view to transforming these Guidelines into a set of principles to be adopted by the General Assembly (UN document A/AC.105/C.2/L.283). This initiative gained support from quite a number of other Member States, but could not secure the required consensus in order to move forward.

In April 2019, the LSC of UNCOPUOS noted with satisfaction:⁷

that some States were implementing space debris mitigation measures consistent with the Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee, the Space Debris Mitigation Guidelines of the Inter-Agency Space Debris Coordination Committee (IADC) International Organization for Standardization (ISO) standard ISO standard 24113:2011 (Space systems: space debris mitigation requirements) and/or ITU recommendation ITU-R S.1003 (Environmental protection of the geostationary-satellite orbit)

and that:

some States had taken measures to incorporate internationally recognized guidelines and standards related to space debris into the relevant provisions of their national legislation. The Subcommittee also noted that some States had strengthened their national mechanisms governing space debris mitigation by nominating governmental supervisory authorities, involving academia and industry and developing new legislative norms, instructions standards and frameworks

Already in 2014, Member States of UNCOPUOS had developed a ‘Compendium of space debris mitigation standards adopted by States and international organizations’ (Debris Mitigation Compendium)⁸ which details of the various national debris mitigation mechanisms they have established. As can be seen from the information supplied and from discussions with States, as noted above, a significant majority of States refer to, or have in mind as the applicable benchmark standard, the Space Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS. Examples of the national initiatives adopted by States are seen in the latest version of the Debris Mitigation Compendium.⁹

(iii) **Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities of UNCOPUOS**

During its 62nd session in June 2019, UNCOPUOS adopted the Preamble and 21 Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities (Long-Term Sustainability Guidelines). These provide guidance on policy and regulatory framework for space activities; safety of space operations; international cooperation, capacity-building and awareness; and scientific and technical research and development.¹⁰

Among the specific issues addressed by the Long-Term Sustainability Guidelines, the problem of space debris is a major element. Indeed, most of the Long-Term Sustainability Guidelines are relevant to the issue of space debris, but I specifically draw your attention to the following Guidelines:

- a) Guideline A.1 – Adopt, revise and amend, as necessary, national regulatory frameworks for outer space activities
- b) Guideline A.2 – Consider a number of elements when developing, revising or amending, as necessary, national regulatory frameworks for outer space activities – note that this Guideline directs States to:

⁷ UNCOPUOS, Report of the Legal Subcommittee on its fifty-eighth session, held in Vienna from 1 to 12 April 2019, UN Doc A/AC.105/1203, 18 April 2019, paragraphs 155 and 156.

⁸ See UN Doc. A/AC.105/C.2/2019/CRP.14.

⁹ The latest version of the Debris Mitigation Compendium, dated 25 February 2019, can be accessed at: http://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/sd/Space_Debris_Compendium_COPUOS_25_Feb_2019p.pdf

¹⁰ See UN Doc. A/AC.105/C.1/L.366.

[i]mplement space debris mitigation measures, such as the Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, through applicable mechanisms

- c) Guideline B.1 – Provide updated contact information and share information on space objects and orbital events
- d) Guideline B.2 – Improve accuracy of orbital data on space objects and enhance the practice and utility of sharing orbital information on space objects
- e) Guideline B.3 – Promote the collection, sharing and dissemination of space debris monitoring information
- f) Guideline B.8 – Design and operation of space objects regardless of their physical and operational characteristics
- g) Guideline B.9 – Take measures to address risks associated with the uncontrolled re-entry of space objects
- h) Guideline D.2 – Investigate and consider new measures to manage the space debris population in the long term

Whilst the Long-Term Sustainability Guidelines are voluntary and non-binding, the preamble calls upon States to do the following:

States (...) should voluntarily take measures, through their own national or other applicable mechanisms, to ensure that the guidelines are implemented to the greatest extent feasible and practicable, in accordance with their respective needs, conditions and capabilities, and with their existing obligations under applicable international law, including the provisions of applicable United Nations treaties and principles on outer space

Thus, any national implementation of measures directed towards space debris mitigation should also address the relevant elements of the Long-Term Sustainability Guidelines, as well as the earlier space debris mitigation standards mentioned above.

I hope that this brief note is helpful and would be happy to discuss further any aspect of the relevant points raised. I look forward to discussing this with you at your convenience.

Professor Steven Freeland
27 August 2019

18.4 Vedlegg 4: Utredning fra Steven Freeland om ansvarsbegrensning

Note to Norwegian Space Law Committee

Possible inclusion of cap(s) regarding liability

Dear Members of the Norwegian Space Law Committee

As requested in your email of 28 June 2019, I have set out below a brief discussion of some of the issues to be borne in mind – complemented by drawing on relevant international practice – on the question of including possible caps on liability within the proposed Norwegian national space legislation. The points briefly discussed below will provide the context of the issue and also outline examples from various jurisdictions. It is not intended to be a comprehensive discussion of all of the relevant issues. If you require further details or information on any point raised, I would be happy to prepare that for you.

In the meantime, in summary, the key findings from this brief examination are as follows:

1. There is a strong motivation to include some form of insurance / financial requirements within the terms of national space legislation so as to, in part, ‘protect’ a State from the contingent liability that it might have for third-party losses under the terms of the United Nations space treaties or general principles of international law.
2. Most jurisdictions have included in their national space legislation a cap on the maximum amount of liability – and thus the minimum insurance (or other) requirements imposed on applicants – for which a licence holder might ultimately be responsible for to the Government.
3. Many jurisdictions have undergone, or are currently undergoing, a review of their existing insurance / financial requirements. Following some completed reviews, in general terms, the maximum total insurance / financial requirements have been reducing over time, particularly with the advent of the miniaturisation of satellite technology coupled with a recognition by Governments of the increasingly competitive commercial satellite market, and taking into account a range of other factors including: the purpose of the proposed activity, the nature of the applicant, the potential risk of the activity, and the indemnities and/or insurance protections that may be available from other relevant jurisdictions.
4. The application of a ‘one size fits all’ regime for determining the insurance / financial requirements may potentially impose disproportionate financial burdens upon some potential space participants, particularly small organisations, educational institutions, scientific organisations, and individuals, which may therefore hinder the development of a national space industry sector.
5. A few jurisdictions also include a limited timeframe within which a licence holder is required to satisfy the insurance / financial requirements imposed under the relevant legislation.
6. Most jurisdictions also allow for the relevant Minister / Ministry to grant an exemption, based on the underlying circumstances, on the requirement for a particular applicant to satisfy the specified insurance / financial requirements.

Some further detail is set out below:

a) Rationale for insurance / financial requirements within national legislation

The general international liability provisions found in the Outer Space Treaty, as well as the more detailed liability regime in the Liability Convention, have the effect that a launching State will bear a (contingent) international obligation of liability in relation to relevant space objects. The identity of the relevant launching State(s) is determined at the time of the launch of the space object in question, based on the definition in the Liability Convention.¹

There are no time limitations to, or caps on the amount of this liability specified under the Liability Convention, as long as it represents ‘damage’² caused by a space object.

This contingent liability is in addition to any other potential claims based on the general public international law principles of State responsibility or otherwise under international law, or as might be instituted under national law.

As a consequence, national space legislation³ typically provides for the relevant State to put in place domestic legal processes that would allow it to pass on financial responsibility to, and recover from their national non-governmental entities, part or whole of the amount of the third-party losses for which the State may be liable at the international level.

It is important to note, however, that this does not remove the international United Nations space treaty obligations of liability for a launching State, which will remain with it in respect of damage done by the relevant space object. What it does do, however, is enable the State to put in place a domestic mechanism by which it can transfer to non-governmental entities part (or all) of the financial ‘risk’ associated with this potential international (or other) liability for third-party claims.

b) Previous claims under the Liability Convention

It should be noted that there has previously only been one formal claim made by a State seeking compensation from a launching State under the terms of the Liability Convention. Following the Cosmos 954 incident in 1978, the governments of Canada and the Soviet Union engaged in negotiations as to how to resolve the matter. In the course of those negotiations, Canada sought C\$6,041,174.70 from the Soviet Union, (whilst reserving its right to make further claims) under a formal Statement of Claim, which was expressed to be:⁴

presented pursuant to the 1972 Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects and the international practice of states.

¹ See Liability Convention, article I(c).

² Article I(a) of the Liability Convention defines ‘damage’ as: ‘... loss of life, personal injury or other impairment of health; or loss of or damage to property of States or of persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organizations’.

³ A number of examples from other countries’ national space legislation are referred to below.

⁴ See Statement of Claim advanced by Canada, reprinted at 18 ILM 899 (1979), paragraph 1. Canada also based its claim inter alia on the liability provisions specified in article VII of the Outer Space Treaty (paragraph 20).

The subsequent Terms of Settlement between the two States that were publicly released indicated that Canada accepted a payment:

in full and final settlement of all those matters referred to in Article I hereof, including the claim advanced by Canada in this respect.

In the 31 years since the Cosmos 954 incident, there have been no other formal claims made by a State under the United Nations space treaties, or under general principles of international law, for compensation for damage caused to third-parties by a space object.

c) Possible Limitations / Caps / Exemptions

- i) Cap on insurance requirements / alternate possibility to demonstrate ‘direct financial responsibility’

Even though the (potential) liability under the Liability Convention is uncapped⁵ and there is no time restriction imposed, various countries have included in their national space legislation certain limitations regarding these issues in the requirements imposed on licence applicants.

Obviously, there are important policy questions to be considered as to the level of such limitations. However, it should be noted that the inclusion of, for example, a cap on the amount of the insurance requirements for an applicant represents (at least in theory) a government-legislated ‘incentive’ to private industry, when compared to a regime that would require full financial protection for all potential liability to be provided to Government. In this regard, most Governments have taken the view that the imposition on operators of unlimited liability is neither commercially tenable nor desirable from a competitive standpoint.

Under some legislation, an additional / alternate approach is to allow for an applicant to demonstrate ‘direct financial responsibility’ for the relevant amount, rather than taking out insurance for that amount. Essentially this relates to the level of assets held by the applicant and/or its contractual arrangements regarding launch services. For example, under the existing Australian legislative framework (which may be subject to minor change under the draft rules currently undergoing a public consultation period), this requires that the licence holder provide *inter alia*:

(a) *evidence that the holder has net assets to cover ... liability ... for any damage to third parties caused by the launch.*

or

(b) *other evidence that shows that the holder is able to comply with any obligation of the holder to pay compensation for such damage.*

⁵ The only limitation as to the amount of compensation for which a launching State may be liable under the Liability Convention is as specified in article XII, which states that such compensation: ‘shall be determined in accordance with international law and the principles of justice and equity, in order to provide such reparation in respect of the damage as will restore the person, natural or juridical, State or international organization on whose behalf the claim is presented to the condition which would have existed if the damage had not occurred.’

In practical terms, option (a) above may preclude small organisations and start-ups in most (if not all) circumstances, unless it can be shown that the actual liability was negligible. It may, however, be more open to an organisation with a large balance sheet.

In respect of option (b), this might be satisfied where the satellite operator, when negotiating to procure a launch, ensures that the risk of liability to third parties is dealt with appropriately in the launch contract by requiring the launch provider to:

- (i) indemnify both the customer and its Government; and
- (ii) name both the customer and its Government on key insurance policies arranged by the launch provider.

The possibility of utilising option (b) to demonstrate direct financial responsibility will in practical terms be dependent on the standard contract terms offered by the launch provider, the negotiating position of the payload operator, the prevailing national law governing the relevant launch service provider, the costs involved (for example, the launch costs as compared to other launch providers), as well as other circumstances.

ii) Cap on timing

A few jurisdictions have included a specific ‘liability period’ within their national space legislation in relation to the launch (or return) of a space object. The licence holder is only required to procure appropriate insurance for that period, after which the relevant Government assumes the entire risk in respect of damage to third parties. The insurance requirements for the holder of a licence will be applicable throughout the liability period only. For example, under the revised Australian legislation (which comes into force on 31 August 2019), this is expressed in the legislation *inter alia* as:⁶

(a) for the launch of a space object—the period of 30 days beginning when the launch takes place, or such other period as is specified in the rules; and

(b) for the return of a space object—the period beginning when the relevant re-entry manoeuvre is begun and ending when the object has come to rest on Earth, or such other period as is specified in the rules;

(c) (...)

iii) Exemption from insurance / financial requirements

It should also be noted that, under some jurisdictions, the relevant Minister / Ministry may determine that, when granting a licence and, having regard to the nature and purpose of the space object or space objects concerned, it is not necessary to insist that the insurance / financial requirements specified in the national space legislation are to be satisfied.

d) Maximum probable loss

⁶ Australian Space (Launches and Returns) Act 2018, section 2.

Where an insurance requirement has been specified (which, as noted, is the case with most national space legislation), it is necessary to consider the total amount of the insurance required. Some jurisdictions specify that this is to be determined under a ‘Maximum Probable Loss’ (MPL) calculation (perhaps subject to a maximum). Other jurisdictions simply specify a capped amount of insurance required without making any express reference to MPL.⁷

It should be noted that the calculation of MPL can sometimes be complicated, time consuming and may require considerable analytical expertise on the part of both an applicant and also the relevant Ministry.

e) Total amount of insurance requirement – a selected international comparison

A brief review of the national space legislation and commercial arrangements existing in the Australia, United States, Austria, France, Belgium and the United Kingdom reveals a diverse range of approaches to the issue of private sector insurance / financial requirements. Some countries have stipulated a specific capped maximum amount. Some other countries have taken a different approach to this issue, providing for a graduated amount of required insurance based on the size of the private entity’s turnover (Belgium), and also allowing for a lower amount than a specified minimum amount, as determined by the relevant Minister (Austria).

In brief terms, and by way of example only, these details are set out below:⁸

i) Australia

Under the revised Australian legislation, the minimum amount of insurance has been amended to the following:⁹

The total insurance, for each launch or return concerned, must be for an amount at least equal to the lesser of the following amounts:

(a) the amount specified in the rules for the purposes of this paragraph (which must not exceed \$100 million);

(b) if the rules set out a method of determining an amount for the purposes of this paragraph—the amount determined using that method.

The cap is therefore now set at AUD\$100 million, having previously been specified at AUD\$750 million under the legislative scheme that applied from 1998 until 31 August 2019. The revised Rules (also coming into force on 31 August 2019) continue to apply an MPL methodology to calculate the amount under (b), but also propose to reduce the insurance / financial requirements to zero for overseas launches of Australian payloads.¹⁰

⁷ For your information, in the United States, according to FAA data as at 2015, the average in-flight MPL for third-party risks for all commercial launchers then licensed by the FAA was US\$103 million.

⁸ This is intended to only be a brief overview and does not purport to be comprehensive, nor deal with every relevant detail. Please also note that the terms of each of these country’s respective legislative frameworks may have recently changed as they are being reviewed. For full details, reference should be made to the specific legislative and administrative arrangements for each of the respective countries.

⁹ Australian Space (Launches and Returns) Act 2018, section 48(4).

¹⁰ DRAFT Australian Space (Launches and Returns) (Insurance) Rules 2019 – still under consultation, with the finalised version to come into force on 31 August 2019.

ii) United States

The current legislative framework in the United States in terms of insurance requirements for licence holders is as follows:¹¹

[f]or the total claims related to one launch or reentry, a licensee or transferee is not required to obtain insurance or demonstrate financial responsibility of more than —

(A) (i) \$500,000,000 under paragraph (1)(A) of this subsection [third party damage]; or

(A) (ii) \$100,000,000 under paragraph (1)(B) of this subsection [damage to United States Government property]; or

(B) the maximum liability insurance available on the world market at reasonable cost if the amount is less than [the amounts specified above].

iii) France

Under the French regulatory framework, the level of insurance required is in the range of €50 million - €70 million. In practice, the amount of €60 million is used as the baseline. Motivated by a desire to establish a leading role in commercial space activities, the French Government currently indemnifies its commercial launch provider, Arianespace, against any third-party claims for damages above Ariane's required insurance level of €60 million. The decision by the French Government is relevant to French circumstances.

As a result, notwithstanding that France is a launching State for every launch of a satellite by Arianespace, there is no requirement under French law for the satellite operator to provide any insurance for third party losses. Moreover, as part of the commercial terms of their launch services agreement, it has been open to those large

Foreign payload operators that have used Arianespace's services, have in the past negotiated for themselves, their contractors and their Government to be 'named' on the relevant insurance policies arranged by Arianespace for the required insurance amount of €60 million, and to seek an indemnity from Arianespace in respect of any third party damage arising from the launch over that amount.

iv) Austria

The Austrian Outer Space Act 2011 entered into force in December of that year and was introduced largely in response to the development of small satellite programs by a number of Austrian universities, and the impending launch of two Austrian-built small satellites, which were subsequently launched from India into low earth orbit in February 2013. The legislation specifies that the minimum amount of insurance cover to be provided by the satellite operator is €60million, although there was recognition by the Ministry responsible for the administration of the legislation of the need to avoid an obligation of insurance that would be prohibitive in terms of cost for small satellite operators.

¹¹ See 51 USC 50914(3): <http://uscode.house.gov/download/annualhistoricalarchives/pdf/2010/2010usc51.pdf>.

Following an assessment that indicated that the risk of third-party damage by small satellites was low, it was decided to include in the legislation the possibility for a lower insurance requirement, or exemption from the requirement, based on the purpose of the space activity. As a result, article 4(4) of the legislation provides as follows:

In order to cover liability for damages caused to persons and property, the operator is under the obligation to take out an insurance covering a minimum amount of € 60 000 000 per insurance claim. Run-off liability may not be excluded or limited. If the space activity is in the public interest, the Minister for Transport, Innovation and Technology may determine a lower sum or release the operator from the insurance requirement by administrative decision, taking into account the risks connected to the activity and the operator's financial capacity. Space activities are in the public interest if they serve science, research or education. Taking out an insurance is not necessary if the Federal State itself is the operator.

v) **Belgium**

The Belgian legislative framework for space activities also incorporates a mechanism by which the State can seek reimbursement from private entities in respect of any liability of the State for damage caused by a space object that may arise from the Outer Space Treaty and/or the Liability Convention. Article 15(1) of the Belgian Law of 17 September 2005 on the Activities of Launching, Flight Operation or Guidance of Space Objects ('2005 Belgian Law') provides as follows:¹²

When the Belgian State is liable, pursuant to Article VII of the Outer Space Treaty, the provisions of the Convention on International Space Liability or the provisions of this law, for reparation, it shall have the right to institute a counterclaim against the operator(s) involved up to the amount of the compensation determined in accordance with §2 and §3.

The law goes on to provide that the amount that may be claimed by the State may be limited. Where that is the case, 'the State's right of recourse against the operator may not exceed that limit'.¹³

A specific limit is specified under the Belgian regulatory framework, based on the turnover of the private space operator. Under the 2008 Royal Decree implementing certain provisions of the Law of 17 September 2005 on the activities of launching, flight operations and guidance of space object ('2008 Belgian Royal Decree') this is to be calculated in the following way:¹⁴

[t]he maximum amount referred to in article 15, §3, of the Law [2005 Belgian Law] shall be fixed at ten percent of the average turnover generated by the operator over the three years preceding the year in which the authorisation request is submitted.

In effect, therefore, the Belgian legislative framework, which also applies to small satellite operators, provides a graduated regime of financial requirements and insurance to be imposed upon private entities, that burden being reduced for those organisations with lower turnover.

vi) **United Kingdom**

¹² 2005 Belgian Law, article 15(1): https://www.belspo.be/belspo/space/doc/beLaw/Loi_en.pdf.

¹³ 2005 Belgian Law, article 15(3).

¹⁴ 2008 Belgian Royal Decree, article 11(1): https://www.belspo.be/belspo/space/doc/beLaw/AR_spatial_en.pdf

The United Kingdom Outer Space Act 1986 establishes a licensing regime applicable to United Kingdom nationals and companies in respect of the launch or procuring of a launch of a space object, operating a space object, or any activity in outer space. In granting a licence, the Secretary of State (now acting through the UK Space Agency) may:¹⁵

requir[e] the licensee to insure himself against liability incurred in respect of damage or loss suffered by third parties, in the United Kingdom or elsewhere, as a result of the activities authorised by the licence

Section 10 of the Outer Space Act 1986 requires a party carrying out certain space activity to indemnify the Government against claims arising out of that activity on an unlimited liability basis. In 2012, the Government instigated a consultation process primarily to assess a proposal to cap the unlimited liability requirement at €60million for the majority of missions. The Government therefore set in motion the process to implement this proposal and, as a result, licences issued as from 1 October 2015 under the Outer Space Act 1986 include a cap. In the majority of cases, which involve single satellite missions employing established launchers, satellite platforms and operational profiles, the cap is set at €60million. For an unlicensed space activity, the unlimited liability requirement remains in place.

In accordance with the implementation of the Outer Space Act 1986 in its original terms, licensees were required to obtain third party liability insurance (usually to a minimum of €60million) both during the launch and while the relevant satellite was in operation. In 2011, the Government announced that the insurance requirement would be capped at €60million.

It should be noted that, at present, the United Kingdom Government is still considering a variation of the insurance requirements for activities contemplated by the 2018 Space Industry Act, (launch from the UK (space and sub-orbital), the operation of a spaceport and the provision of range control services in the UK), which came into force in March 2018. At present, those activities are also subject to a requirement for the procuring of third-party liability insurance.

I hope that this summary document is helpful and as noted above, I would be happy to elaborate on any point raised above. I look forward to discussing these issues with you at your convenience.

Professor Steven Freeland
4 July 2019

¹⁵ United Kingdom Outer Space Treaty 1986, section 5(2)(f): <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/38/contents>.

18.5 Vedlegg 5: Utredning fra Steven Freeland om cross waivers

Note to Norwegian Space Law Committee

Cross-Waivers

Dear Members of the Norwegian Space Law Committee

As requested in your email of 28 June 2019, I have set out below a brief discussion of the use and need for cross-waiver arrangements in space agreements.¹

In general terms, a cross-waiver is a set of promises made by parties to an agreement in which each of the parties pledges not to sue the other for damages caused by the other, except under specific circumstances. Moreover, each party also pledges that not only will it not sue the other, but also it will ensure that any entity related to it will not sue the other or any entity related to the other, except, again, in those same very few, and very limited, circumstances.

The effect of including a cross waiver in contracts is that it requires / entitles each party to the contract to bear its own risk, thus relieving the other parties from the potential burden of liability under tort or contract in relation to damage arising from the activities conducted under the contract. The precise impact of a cross-waiver will, of course, depend upon its specific terms.

A contractual cross-waiver will often have various exclusions, or could be deemed not to apply, particularly in relation to wilful misconduct / intentional damage and, possibly, 'gross negligence'. In general terms also, it does not bind third parties who are not parties to that contract. However, under some cross-waiver clauses, the parties are also required to implement action that allows for the waiver of liability to 'flow down' to contractors / sub-contractors so that they also will not sue other parties to the agreement for damage caused to them. In this way, the scope of the cross-waiver, and its effect, may extend beyond the parties to the agreement.

The cross-waiver is a relatively common standard clause in commercial space contracts but is also used at an intergovernmental level (see, for example, Article 16 of the 1998 Intergovernmental Agreement relating to the International Space Station).²

In one sense also, the terms of Article VII of the Liability Convention - which provides that the treaty regime does not apply where the damage is caused to Nationals of a Launching State or to (certain) Foreign Nationals participating in the operation of the relevant space object – might be regarded as having a similar effect as a cross-waiver in relation to those specific circumstances.

¹ Please note that this is not intended to be a comprehensive outline of all the issues that arise in relation to the use of cross-waivers, but rather just raises some major points for the consideration of the Norwegian Space Law Committee. If the Committee would like a more detailed discussion, I would be happy to provide this.

² Article 16(1) of the 1998 IGA provides as follows:

'The objective of this Article is to establish a cross-waiver of liability by the Partner States and related entities in the interest of encouraging participation in the exploration, exploitation, and use of outer space through the Space Station This cross-waiver of liability shall be broadly construed to achieve this objective'. The remainder of the Article elaborates on the specific circumstances in which it applies, and also refers to some exclusions.

The concept of a cross-waiver in commercial (and other) space arrangements was originally conceived in the United States during the 1980s-1990s as an issue of Government policy designed to encourage and promote the development of a robust space 'industry' comprised of non-governmental entities, which would give rise to commercial opportunities and leading-edge technology and research. The view was taken that, particularly in the 'embryonic' stages of the development of that industry, it would be counter-productive for non-governmental space participants to spend time and resources in litigation and the implementation of court awards of damages.

The cross-waiver was therefore seen as a tool to enable and promote business within and for the non-governmental space industry in what have historically been high investment / high risk activities. It promotes a harmonisation of commercial arrangements on the issue of liability, which may encourage additional commercial participation, given that it might be seen as providing greater (legal) certainty and leave less for the courts to decide in the event of a dispute.

The evolution of this practice, prescribed under certain national regulatory frameworks, also proved to be a significant catalyst for the growth and increasing sophistication of a space insurance market. This was further augmented by the requirement under many national regimes for compulsory third-party liability insurance (please refer to my note to the Committee dated 4 July 2019).

A number of jurisdictions include in their national space regulatory frameworks a requirement for cross-waivers in certain circumstances. These include:³

i) United States

The Federal Aviation Administration (FAA) requires that commercial licensees and their contractors and customers enter into cross-waivers with each other and the US Government in connection with the launch or re-entry of a private spacecraft. The FAA's implementing regulations require an FAA licensee, each of its customers, and the FAA on behalf of the US Government to enter into a reciprocal waivers of claims under which each party agrees to be responsible for property damage or loss it sustains, or for various harm to its employees, resulting from an activity carried out under the applicable license or permit. When a launch or re-entry operator offers services to an agency of the US Government - such as NASA or the Department of Defense - those agencies also require the operator to enter into cross-waivers with them.

ii) United Kingdom

The Space Industry Act 2018 provides the Government with the option to include conditions within spacecraft operator licenses that would make it mandatory for contracts to include cross-waivers of liability for injury or damage resulting from licensed activities. Schedule 1 of the SIA, which addresses 'Particular Conditions that may be Included in Licences', refers to:

³ This is not intended to provide a comprehensive summary of, or discussion regarding the national frameworks referred to, but rather just seeks to highlight that various jurisdictions have specifically addressed the need for inclusion of a cross-waiver in particular circumstances. For full details, reference should be made to the specific legislative and administrative arrangements for each of the respective countries.

36 Conditions requiring waivers or indemnities to be provided, including conditions requiring—

(a) the holder of a spaceflight licence, and

(b) any person with whom the holder of the licence makes contractual arrangements in connection with the carrying out of activities authorised by the licence (other than an individual taking part in spaceflight activities in a role or capacity prescribed under section 17(1)),

to enter into reciprocal waivers of liability in respect of any injury or damage resulting from the carrying out of those activities

iii) France

Article 20 of the Law on Space Operations confirms the validity of, and establishes a ‘by-default’ mandatory cross-waiver contractual regime between the associated parties to space operations, extending to the launch service operator, the customer and its associated contractors, the launch facility operator, manufacturers and various subcontractors.

By way of example only I am attaching to this brief note an example of a sample inter-party cross-waiver clause that Azimuth Advisory has prepared for possible use in a launch services agreement. I trust that this will further illustrate the potential use and scope of a cross-waiver although, as noted above, the precise terms of each clause will need to be negotiated so as to apply to the specific applicable circumstances.

I hope that this brief note is helpful and would be happy to discuss further any aspect of the relevant points raised. I look forward to discussing this with you at your convenience.

Professor Steven Freeland
11 July 2019



SAMPLE INTER-PARTY CROSS-WAIVER

1. Inter-party Cross Waiver of Liability

- 1.1 For activities at the Launch Facility and for all events which follow Intentional Ignition in connection with this Agreement, the parties agree to the following inter-party cross-waiver of liability, which applies regardless of the theory of liability, whether based in contract, tort, equity or otherwise, including negligence, product liability, strict liability, or any other theory of liability.
- 1.2 The Parties agree that neither Party will make any claim against the other Party or any of its Associated Parties and each Party shall be responsible for its own Losses in connection with or arising from:
- (a) personal injury or death of its personnel or personnel of its Associated Parties involved in activities under this Agreement, including but not limited to the Launch; or
 - (b) loss of or damage to its own property or property of its Associated Parties involved in the performance of this Agreement.
- 1.3 Each Party shall ensure that its Associated Parties sign an inter-party cross-waiver similar in all material respects to this inter-party cross-waiver and must indemnify, hold harmless and defend the other Party and its Associated Parties from and against any claims for damages, arising from any legal proceedings initiated by such Party or by its Associated Parties in breach of such a cross-waiver and shall pay all losses and legal expenses which may result from such legal proceedings.
- 1.4 Each Party shall ensure that each insurance policy it procures in relation to the activities at the Launch Facility and for all events which follow Intentional Ignition either:
- (a) includes the other Party and its Associated Parties as named insureds; or
 - (b) provides that the insurers waive all rights of subrogation against the other Party and its Associated Parties.

2. Definitions

- 2.1 In this inter-party cross-waiver:
- (a) **Associated Parties** of a person means:

- (i) the Related Bodies Corporate of that person;
 - (ii) the contractors and subcontractors of that person at any tier; and
 - (iii) the directors, officers, employees and agents of that person and each of the persons described in paragraphs (i) and (ii) above; and
- (b) **Intentional Ignition** means *[definition appropriate to the launch vehicle to be supplied by Launch Provider]*.
- (c) **Launch** means *[definition appropriate to the launch vehicle to be supplied by Launch Provider]*.
- (d) **Launch Facility** means [xxx]

Utgitt av:
Nærings- og fiskeridepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: W-0033 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
01/2020 – opplag 250

