

Utbildningsutskottets betänkande

2013/14:UbU8

Svensk rymdverksamhet

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om effektivitet i svensk rymdverksamhet (skr. 2012/13:145) och två motioner från allmänna motionstiden 2013. Skrivelsen innehåller regeringens kommentarer och åtgärder med anledning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen presenterar i granskningsrapporten Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång? (RiR 2013:1).

Utskottet avstyrker motionerna med hänvisning till vidtagna och aviserade åtgärder och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser
Riksdagen avslår motionerna

2013/14:Ub235 av Eva Flyborg (FP) och

2013/14:Ub400 av Désirée Pethrus (KD) yrkandena 1–6 och

lägger skrivelse 2012/13:145 till handlingarna.

Stockholm den 5 november 2013

På utbildningsutskottets vägnar

Betty Malmberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Betty Malmberg (M), Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Camilla Waltersson Grönvall (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Tina Acketoft (FP), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Gunilla Svantorp (S), Jabar Amin (MP), Yvonne Andersson (KD), Carina Herrstedt (SD), Rossana Dinamarca (V), Michael Svensson (M), Björn Samuelson (M) och Stefan Käll (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlas regeringens skrivelse 2012/13:145 Riksrevisionens rapport om effektivitet i svensk rymdverksamhet och sju motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden 2013. Förslagen i

motionsyrkandena återges i bilagan.

Riksrevisionen överlämnade den 31 januari 2013 granskningsrapporten Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång? (RiR 2013:1) till riksdagen. Riksdagen överlämnade den 14 februari 2013 rapporten till regeringen. Åtta remissinstanser har yttrat sig över rapporten (U2013/2194/F). Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelse 2012/13:145 till riksdagen den 13 juni 2013.

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen av den samlade svenska rymdverksamheten för att kunna bedöma om de statliga investeringarna i rymdverksamhet är effektiva och ger förutsättningar för att rymdverksamhet ska vara en strategisk tillgång.

Motivet till granskningen är att Sverige har investerat i rymdverksamhet under drygt 50 år. Varje år investeras omkring 1 miljard kronor i statliga anslag till rymdverksamhet. Rymdverksamheten berör vidare flera samhällsfunktioner, och den ökande samhällsnyttan innebär att rymdinfrastrukturen blivit alltmer samhällskritisk. Beslut om rymdverksamhet fattas på såväl internationell nivå som av en rad departement inom Regeringskansliet och av ett antal myndigheter. Tillsammans med den omfattande internationella anknytningen skapar detta en komplex beslutsstruktur.

Den svenska rymdverksamheten som helhet har inte utvärderats sedan mitten av 1990-talet. Svensk rymdforskning och rymdverksamhet ska, enligt regeringens bedömning i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50), vara en strategisk tillgång för kunskapssamhället, industrins konkurrenskraft och för att möta samhällets behov. I 2012 års forsknings- och innovationsproposition (prop. 2012/13:30) framhåller regeringen att rymdverksamheten har en stor och växande betydelse för samhället (RiR 2013:1 s. 17–19).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång? (RiR 2013:1).

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att avsaknad av helhetssyn tillsammans med bristande uppföljning gör att den fulla potentialen hos rymdverksamheten inte utnyttjas. Enligt regeringen är situationen dock mer komplex än vad Riksrevisionens analys visar. En helhetssyn inom rymdverksamheten som utgår från statens finansiering inom ramen för utgiftsområde 16 i statsbudgeten bör enligt regeringens bedömning kontinuerligt vägas mot helhetssynen inom andra politikområden där rymdverksamhet har betydelse.

Vidare redovisas regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. I enlighet med vad som aviserades i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) avser regeringen att ge direktiv till en kommande utredning med uppgift att med ett strategiskt och långsiktigt perspektiv ta fram ett brett förankrat förslag till en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet.

Utskottets överväganden

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om etablering av en nationell strategi och om satsningar på och styrning av

svensk rymdverksamhet.

Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att Riksrevisionen anser att det saknas en helhetssyn i regeringens styrning av rymdverksamheten och att olika delar av den hanteras isolerat utan samordning mellan områdena. En sådan helhetssyn skulle enligt Riksrevisionen ge förutsättningar för konkreta målsättningar som kan vägleda svenskt agerande i internationella förhandlingar där rymdfrågor avgörs. Utan konkreta målsättningar och med en fragmentiserad styrning anser Riksrevisionen att det inte kan tas fram några underlag för diskussion om prioriteringar (skr. 2012/13:145 s. 3).

Vidare påpekar Riksrevisionen brister i regeringens återrapportering till riksdagen om hur rymdsatsningar prioriteras och efterfrågar möjligheter för riksdagen till bättre insyn i frågorna (s. 4).

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen fortsätter arbetet med rymdverksamhet så att verksamheten kan utnyttjas som en strategisk tillgång. Arbetet bör enligt Riksrevisionen bl.a. omfatta en bred förankrad process med syftet att knyta ihop rymdverksamhetens olika delar. Diskussionen bör föras i en vidare krets än vad som hittills varit fallet (s. 5).

Regeringen anför i skrivelsen att den delvis instämmer i Riksrevisionens bedömning att avsaknad av helhetssyn tillsammans med bristande uppföljning gör att den fulla potentialen hos rymdverksamheten inte utnyttjas (s. 9).

Regeringen anför vidare att den i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) har angett att den ökade betydelsen av rymdverksamhet inom många samhällsområden innebär att en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet är motiverad. Regeringen anser att en sådan strategi skulle underlätta såväl nationell som internationell samverkan och vara värdefull som underlag för Sveriges agerande både inför framtida nationella satsningar och för Sveriges internationella samarbeten inom rymdområdet.

Därför förbereder regeringen direktiv till en kommande utredning med uppgift att med ett strategiskt och långsiktigt perspektiv ta fram ett brett förankrat förslag till en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet. Regeringen anför därutöver att arbetet med att förbättra regeringens rapportering till riksdagen och dokumenthanteringen av rymdrelaterade frågor inleddes 2012 och fortsätter löpande (s. 15).

Motionerna

I motion 2013/14:Ub235 av Eva Flyborg (FP) föreslås att regeringen bör utvärdera både kommande behov och möjligheter för svensk rymdverksamhet de kommande 15 åren. Denna utvärdering bör enligt motionären följas av en långsiktig strategi och resurssatsning.

I motion 2013/14:Ub400 av Désirée Pethrus (KD) yrkande 1 understryks betydelsen av att fortsätta satsa på svensk rymdverksamhet. I yrkande 2 framhålls att regeringen bör återkomma med förslag på hur den ska följa Riksrevisionens rekommendation att följa upp styrningen av svensk rymdverksamhet. I yrkande 3 anför motionären att styrningen av Rymdstyrelsen bör förbättras i syfte att i högre grad dra nytta av de svenska investeringarna. I yrkande 4 betonas vikten av en bättre helhetssyn med bättre samordning mellan olika områden av svensk rymdverksamhet. I yrkande 5 understryker motionären att regeringens återkoppling till riksdagen i fråga om rymdverksamheten bör förbättras. I yrkande 6 betonas att Rymdstyrelsens kapacitet måste förbättras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill först och främst framhålla att det anser att rymdverksamhet har stor och växande betydelse i

samhället, både internationellt och i Sverige. Detta motiverar ett fortsatt starkt statligt engagemang. Utskottet anförde detta även vid behandlingen av propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3). Mot den bakgrunden delar utskottet regeringens bedömning om vikten av att ta fram en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet. När det gäller motionsyrkanden om en sådan strategi har utskottet vid tidigare behandling dock inte sett någon anledning att föregripa regeringens arbete (bet. 2012/13:UbU3 s. 67). Det står utskottet fast vid. Även med anledning av motionsyrkanden om styrning av och resurser till myndigheter vill utskottet hänvisa till den nationella strategi som regeringen har aviserat. Utskottet anser att uttalanden från riksdagen om regeringens myndighetsstyrning skulle kunna inverka på och begränsa framtagandet av den nationella strategin. Utskottet anser därför att det inte finns skäl för några sådana uttalanden.

I fråga om motionsyrkandet om att regeringen bör återkomma med förslag på hur den ska följa Riksrevisionens rekommendationer anser utskottet att regeringens redogörelse i skrivelsen är tillräcklig och anser således att det inte finns skäl för något ställningstagande från riksdagen.

När det gäller regeringens återkoppling till riksdagen kan utskottet inte nog betona vikten av att riksdagen ges insyn i och möjlighet att följa regeringens arbete. Mot bakgrund av att rymdverksamheten blir allt viktigare för en rad olika samhällsfunktioner är det särskilt angeläget med en kontinuerlig återrapportering till riksdagen i rymdrelaterade frågor. Utskottet ser positivt på att regeringen har vidtagit åtgärder för att förbättra återkopplingen, och anser därmed inte att ett ställningstagande från riksdagen är motiverat. Utskottet avser dock att noga följa regeringens fortsatta arbete inom detta område.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker utskottet motionerna 2013/14:Ub235 av Eva Flyborg (FP) och 2013/14:Ub400 av Désirée Pethrus (KD) yrkandena 1–6.

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:145 Riksrevisionens rapport om effektivitet i svensk rymdverksamhet till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen av den samlade svenska rymdverksamheten för att kunna bedöma om de statliga investeringarna i rymdverksamhet är effektiva och ger förutsättningar för att rymdverksamhet ska vara en strategisk tillgång.

Riksrevisionen anger att granskningen utgår från riksdagens intentioner. Riksdagens intentioner är, enligt vad som anges i rapporten, att svensk rymdforskning och rymdverksamhet ska vara en strategisk tillgång för kunskapssamhället, industrins konkurrenskraft och för att möta samhällets behov, inte minst när det gäller frågor om klimat och miljö.

Granskningens resultat

Bristen på helhetssyn riskerar att leda till ineffektiva prioriteringar

Riksrevisionen konstaterar att de övergripande målen för rymdverksamheten förutsätter styrning utifrån ett helhetsperspektiv. Den komplexa besluts- och organisationsstrukturen och den pågående utvecklingen på rymdmarknaden ställer dessutom krav på både helhetssyn och på kontinuerlig omprövning och prioritering. Riksrevisionen menar att det i dag saknas helhetssyn. Regeringens styrning av rymdverksamheten präglas av

att olika delar av rymdverksamheten hanteras isolerat utan samordning mellan områdena. Rymdfrågorna hanteras till stor del i internationella förhandlingar vilket leder till att europeiska prioriteringar blir svenska. En helhetssyn ger förutsättningar för konkreta målsättningar som kan vara vägledande för agerande i internationella förhandlingar. Riksrevisionen anser att den svenska förvaltningen karaktäriseras av fragmentisering och avsaknad av konkretiserade målsättningar, och därmed ges inte förutsättningar för att ta ett helhetsperspektiv på rymdfrågorna och effektivt driva svenska intressen. Eftersom dessa förutsättningar saknas kommer därmed inga underlag för diskussion om prioriteringar att tas fram.

Avsaknad av systematisk uppföljning försvårar omprövningar

Ett område som rymdverksamhet är svårt att följa upp eftersom det är svårt att isolera effekter av statliga investeringar. Det är en lång kedja mellan den statliga investeringen i forskning och utveckling till den slutliga konsumentnära produkten i form av exempelvis väderprognoser och satellitnavigering.

Riksrevisionen konstaterar att det inte har gjorts någon uppföljning av svensk rymdverksamhet sedan mitten av 1990-talet. Rymdstyrelsen har hittills genomfört uppföljningar av enstaka insatser. Samtidigt påverkar Rymdstyrelsen i hög utsträckning det sätt som rymdverksamheten utformas i Sverige. Myndigheten har begränsade personalresurser utifrån ett mycket vittgående uppdrag. Det kan få till följd att de underlag som myndigheten tar fram inte får tillräcklig omfattning och tillräckligt djup för att behov av omprioritering ska kunna bedömas. Granskningen visar också att Regeringskansliets dokumentation om rymdfrågor brister, vilket bidrar till att uppföljning försvåras.

Riksrevisionen menar att regeringens återrapportering till riksdagen inte ger tillräcklig insyn i hur svenska rymdsatser prioriteras. Rymdpolitiken formuleras i hög utsträckning genom prioriteringar av svenskt deltagande i ESA- och EU-program. För ESA-frågor finns det till skillnad från EU-frågor ingen särskild rutin för information till riksdagen. Riksrevisionen menar att det är rimligt att riksdagen får ökad insyn i dessa frågor.

Svenska rymdaktiebolaget (SSC) styrs inte som en del av svensk rymdverksamhet

Det statligt ägda SSC har tre verksamhetsgrenar: driften och utvecklingen av rymdbasen Esrange, teknikutveckling genom två dotterbolag samt avancerade rymdtjänster i form av nedtagning och bearbetning av data från satelliter. Bolaget styrs med avkastningsmål som främsta styrmedel.

Riksrevisionen anser att ägarens styrning av SSC är kluven. Bolaget har fått ansvar för driften och utvecklingen av en av svensk rymdverksamhets mest utvecklingsstrategiska tillgångar, men i andra sammanhang ses företaget som ett bland andra.

Avkastningsmålet är satt utifrån en marknadsprissättning på privata marknader och är därmed jämförbart med mål för statliga bolag som i högre utsträckning verkar på kommersiella marknader. Andra statliga bolag med liknande utvecklingsprofil som SSC saknar sådant avkastningsmål. Riksrevisionen konstaterar att den marknad som bolaget verkar på är nästan helt institutionell, dvs. domineras av statliga upphandlingar. Detta gör att avkastningsmålet inte är anpassat efter den marknad som bolaget verkar på.

Försäljningen av bolagets satellitdivision 2011 föranleddes av dålig lönsamhet för divisionen och svårigheter att uppnå avkastningsmålet. Styrelsen arbetade också aktivt med att hitta alternativa finansieringsvägar för satellitdivisionens utvecklingsprojekt utanför Rymdstyrelsens finansiering. Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om försäljningen men konstaterar att det vid tidpunkten för försäljningen fanns stora likvida tillgångar i bolaget, och Riksrevisionen ser inte något hinder för att dessa skulle kunna ha använts för finansiering av det aktuella utvecklingsprojektet.

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringens styrning av Svenska rymdaktiebolaget inte tar hänsyn till bolagets utvecklingsstrategiska uppdrag, vilket leder till att bolaget inte fullt ut kan bidra till svensk rymdverksamhets fortsatta utveckling. Dessutom är nivån på avkastningsmålet inte anpassat till bolagets verksamhet och den institutionella marknad som bolaget är verksamt på.

Organisationen för statlig rymdverksamhet leder till inlåsning

Eftersom rymdmarknaden är institutionell och domineras av statliga upphandlingar blir logiken annorlunda än på många andra marknader. Resurseffektivitet får ibland stå tillbaka för nationella intressen och omsorg om nationella företag. Rymdföretag i små länder som Sverige har ofta en konkurrensnackdel eftersom företag i länder som bidrar med mer medel till ESA än Sverige får fler attraktiva uppdrag. Det är dessutom en uttalad policy från ESA att de stora dominerande europeiska rymdföretagen ska gynnas för att stärka europeisk rymdindustri som helhet.

Det finns rymdmarknadssegment med stor tillväxtpotential, särskilt i de delar som avser rymdtjänster. Dock behöver även denna typ av verksamhet offentligt stöd. Riksrevisionens marknadsanalys av den svenska rymdindustrin visar att det är svårt att få medel till rymdverksamhet från andra nationella finansärer än Rymdstyrelsen. Detta skapar en begränsad marknad med liten möjlighet att växa. Marknadsanalysen visar också att svenska företag har svårt att attrahera privat kapital för investeringar. Varken privata eller statliga riskkapitalaktörer investerar i rymdverksamhet, trots att de statliga riskkapitalaktörerna har som uppgift att vara marknadskompletterande.

Begreppet kommersiell rymdmarknad används av såväl Regeringskansliet som Svenska rymdaktiebolaget och Rymdstyrelsen som beteckning på finansiering utanför ESA, EU och de nationella statliga systemen. Eftersom rymdinvesteringar nästan uteslutande görs med statliga medel, även globalt, är detta ett missvisande synsätt.

Den slutna marknaden med få kunder och finansärer begränsar effekten av statliga medel avsedda för rymdverksamhet i form av nya och växande svenska rymdföretag. Därmed utnyttjas inte de svenska rymdföretagens potential för tillväxt och konkurrenskraft fullt ut.

Skydd av rymdinfrastruktur får liten uppmärksamhet

Det finns liten beredskap för störningar i rymdinfrastrukturen. Detta visas inte minst av det faktum att prognoser för algblomning i Östersjön försvårades under sommaren 2012 på grund av att ESA förlorade kontakten med en miljösatellit.

Sverige är för närvarande i stor utsträckning beroende av inköp av data från andra länders satelliter eftersom Sverige har begränsad egen satellitkapacitet. De system som för närvarande utvecklas inom ramen för EU-samarbetet kommer att ge Sverige garantier för viss tillgång till satellitkapacitet.

I den forsknings- och innovationspolitiska propositionen som under 2013 behandlades i riksdagen tar regeringen tydligt ställning för vikten av ett europeiskt oberoende tillträde till rymden och för att Europa och därmed även Sverige ska bli oberoende av tredje lands prioriteringar. I propositionen beskrivs dock inte konsekvenserna av ett sådant ställningstagande. Det har konsekvenser för exempelvis framtida inriktning på det svenska deltagandet i olika ESA- och EU-program men innebär också ekonomiska åtaganden på lång sikt.

Riksrevisionens rekommendationer

De åtgärder som Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta behöver enligt Riksrevisionen vidtas

oavsett om en nationell rymdstrategi tas fram eller inte.

För att rymdverksamheten ska kunna utnyttjas som en strategisk tillgång bör regeringens fortsatta arbete med rymdverksamhet omfatta följande:

En bred förankrad process med syftet att knyta ihop rymdverksamhetens olika delar. Ansatsen ska vara bredare än Rymdstyrelsens strategi och Rymdagendan. Diskussionen bör föras i en vidare krets än vad som hittills varit fallet.

Översyn av organisationsstrukturen i syfte att fördela ansvar och befogenheter så att riksdagens intentioner kan uppfyllas.

Möjligheter till omprövning av frågor som är viktiga för rymdverksamheten. I detta ingår överväganden om utvecklingsstrategiska områden för Sverige och hur fördelningen mellan nationell och internationell finansiering bör se ut. Ett viktigt utvecklingsstrategiskt område för Sverige är användningen av Esrange.

Översyn av SSC:s roll i svensk rymdpolitik och rymdverksamhet.

Konsekvensanalys av innebörden av ställningstagandet kring europeiskt och därmed även svenskt oberoende tillträde till rymden.

Översyn av hur samhällsutmaningar har koppling till rymdverksamhet och hur nationell rymdkompetens kan utvecklas. Rymdkompetens omfattar såväl sakkunskap som kunskap om beslutsprocesser.

Regeringen bör se över styrningen av Svenska rymdaktiebolaget så att bolaget styrs med individuellt anpassade avkastningsmål och rimlig bedömning utifrån bolagets faktiska verksamhet och de marknader bolaget verkar på.

Regeringen och ansvariga myndigheter bör utvärdera rymdverksamhet systematiskt.

Regeringen bör följa upp resultat för svensk rymdverksamhet av deltagandet i olika EU- och ESA-program.

Regeringen bör förbättra rapporteringen till riksdagen och andra intressenter kring rymdverksamhet. Regeringen bör överväga att samordna rapporteringen om EU- och ESA-frågor till riksdagen.

Regeringskansliet bör se över dokumenthanteringen i fråga om rymdrelaterade frågor.

Regeringens skrivelse

Riksrevisionens sammantagna bedömning

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att avsaknad av helhetssyn tillsammans med bristande uppföljning gör att den fulla potentialen hos rymdverksamheten inte utnyttjas.

När det gäller Riksrevisionens bedömning att svensk rymdverksamhet som den genomförs i dag inte utnyttjas som en strategisk tillgång noterar regeringen att rapporten inte problematiserar vad en ”strategisk tillgång” innebär i fråga om potentiell målbild för regeringens arbete. Det framgår inte heller vilka kriterier som avgör i vilken utsträckning ett sådant krav kan sägas vara uppnått. Detta konstaterar även Totaltförsvarets forskningsinstitut i sitt remissvar över granskningsrapporten. Regeringen anser att rymdverksamhet, inklusive stöd för forskning och teknikutveckling, och rymdinfrastruktur utvecklas och utnyttjas i enlighet med regeringens instruktioner med långsiktig samhällsnytta i fokus av flera centrala myndigheter, både enskilt och i bred samverkan inom den statliga förvaltningen och med rymdindustrin. Det har lett till och fortsätter att leda

till att svensk rymdverksamhet i förhållande till landets storlek kan bedömas som framgångsrik internationellt och i Europa. Det framgår inte av Riksrevisionens rapport hur nära eller långt ifrån detta det nuvarande förhållandet befinner sig för att kunna betraktas som ett utnyttjande av rymdverksamheten som en strategisk tillgång.

Det finns dock enligt regeringen ingen övergripande nationell rymdstrategi som knyter samman politik, behov och potential avseende rymdverksamheten inom samtliga berörda politikområden. Regeringens bedömning är, i likhet med flera remissinstansers uppfattning, att en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet är motiverad i enlighet med vad regeringen också aviserade i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30).

Helhetssyn, mål och prioriteringar

Bristen på helhetssyn

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att brist på helhetssyn riskerar att leda till ineffektiva prioriteringar. Regeringens uppfattning är dock att situationen är mer komplex än vad Riksrevisionens analys visar.

Rymdverksamheten är betydelsefull för att generera viktig kunskap och möjliggöra tjänster inom många samhällssektorer där regeringen, myndigheter och icke-statliga aktörer formulerar mål och agerar med sinsemellan olika helhetssyner, och där offentliga och privata intressen möter olika helhetssyner på rymdverksamheten och därmed också olikartade målbilder. Det är dessutom inte möjligt att bedriva en rent nationell rymdpolitik som inte beaktar det omfattande internationella rymdarbetet och de allt mer integrerade marknaderna, något som även SSC påpekar i sitt remissvar.

Rymdverksamheten kan ses som en verksamhet med horisontell betydelse och verkan snarare än en avgränsningsbar sektor där produkter, tjänster och kunskap som härrör ur verksamheten, både offentligt och privat finansierade, behöver ses och bedömas från flera olika helhetsperspektiv. En helhetssyn inom rymdverksamheten som utgår från statens finansiering inom ramen för utgiftsområde 16 i statsbudgeten måste därför kontinuerligt vägas mot helhetssyner inom andra politikområden där rymdverksamhet har betydelse.

I fråga om EU:s satellitnavigations- och positioneringssystem Galileo instämmer regeringen i att det finns brister i helhetssyner i Regeringskansliets hantering av frågan. Detta är emellertid inte orsaken till det delvis felaktiga påståendet att det svenska agerandet i förhandlingarna i EU har präglats av passivitet. Det finns starka industriintressen hos flera stora medlemsstater som har försvårat möjligheten för en liten medlemsstat som Sverige att driva särskilda svenska intressen. Regeringen har genom hela processen aktivt medverkat till att så många nationella intressenter som möjligt ska kunna delta i upphandlingsförfaranden som rör de s.k. GNSS-programmen (Global Navigation Satellite System). Antagandet att svenska företags och forskares möjligheter att få uppdrag kan ha påverkats negativt av regeringens agerande i förhandlingarna är således utan grund.

Vidare är det med hänsyn till att Galileo regelbundet har drabbats av fördyringar viktigt att se till att systemet hanteras kostnadseffektivt. Detta har varit ett centralt inslag vid utformningen av den svenska ståndpunkten och är även förenligt med det övergripande målet om budgetrestriktivitet. Regeringen har sedan den ställde sig bakom genomförandet av programmet verkat för att budgeten inte ska överskridas igen. Att det finns svenska industriella intressen har varit känt för regeringen som aktivt arbetat för att konkurrensneutrala upphandlingsregler ska tillämpas för systemets uppbyggnad och drift.

Konkreta målsättningar i det internationella sammanhanget

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att den gemensamma beredningsprocessen inte alltid är tillräcklig inför internationella förhandlingar då processen inte genomsyras av målen för svensk rymdverksamhet.

Enligt regeringens mening är det en naturlig följd av att rymdverksamheten hanteras inom flera politikområden och därmed inom ramen för deras respektive helhetsperspektiv. Detta förhållande bör ses över i ett kommande arbete med en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet som regeringen aviserade i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30).

Prioriteringar

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att relevanta producenter och slutanvändare i en vidare krets inte har haft möjlighet att påverka prioriteringarna i svensk rymdverksamhet. Graden av påverkan på prioriteringar varierar med vilket politikområde det är fråga om. Inom ramen för utgiftsområde 16 har alla berörda aktörer haft möjlighet att inför forsknings- och innovationspropositioner inkomma med förslag och synpunkter till regeringen, vilket också har skett och har påverkat regeringens ställningstaganden.

På myndighetsnivå, och inte minst från Rymdstyrelsen, har man regelbunden dialog och konsultationer med berörda aktörer för att kunna göra rimliga avvägningar om vilka åtgärder och satsningar som bör göras i rymdverksamheten.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om vikten av en bred förankrad process som knyter ihop rymdverksamhetens olika delar.

Systematisk uppföljning

Uppföljning av samhällsnytta

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att avsaknad av systematisk uppföljning gör det svårare att ompröva prioriteringar och satsningar. Den ekonomiska uppföljningen inom ramen för den statliga budgetprocessen är en central del av den statliga uppföljningen, liksom regeringens och myndigheternas dialog om utveckling av verksamheten. Även den uppföljning som görs främst på myndighetsnivå av resultat när det gäller t.ex. forskning samt teknik- och applikationsutveckling och näringslivsutveckling är central. De årliga uppföljningarna ger ett gott underlag för statliga prioriteringar och satsningar.

Det som däremot saknas är en bredare systematisk uppföljning av rymdverksamheten, dess resultat, effekt och utveckling inom alla de samhällsområden där den har betydelse. En sådan omfattande uppföljning rörande samhällsnytta kan inte göras med samma frekvens och regelbundenhet som den årliga uppföljningen av ekonomi och verksamhetsutveckling. Frågan bör analyseras vidare i ett kommande arbete med en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet som regeringen aviserade i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30).

Regeringens återrapportering till riksdagen

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att återrapporteringen till riksdagen om prioriteringar av och resultat från svenska rymdsatsningar kan utvecklas och förbättras. En kvalitetssäkring av dokumentation och återrapportering av EU-arbetet inom rymdområdet inleddes i Regeringskansliet under senare hälften av 2012 och fortsätter löpande. Motsvarande kvalitetssäkring av dokumentation och återrapportering av arbetet med ESA har inletts och utvecklas med utgångspunkt i riksdagens behov.

Riksrevisionen anser att regeringen inför ESA:s ministerrådsmöte 2012 lämnade ofullständig information till

riksdagen när regeringen framförde att jordobservation är ett särskilt starkt svenskt område. Riksrevisionens uppfattning bygger på att regeringen då inte informerade om att uppdragen till svenska företag inom jordobservation inte har motsvarat förväntningarna de senaste åren.

Riksrevisionens påpekande att uppdragen till svenska företag inom just jordobservation inte har motsvarat förväntningarna är korrekt.

Frågan om återflöde av uppdrag till svenska företag inom jordobservation var dock inte aktualiserad inför ESA:s ministermöte och därför inte heller en del av den muntliga informationen till riksdagen. Den kortfattande informationen i det skriftliga underlaget till riksdagen om att jordobservation är ett särskilt starkt svenskt område avsåg forskning, utveckling och användning och byggde på bl.a. följande.

Den svenska satelliten Odin har övervakat jordens atmosfär sedan 2001. Den fungerar fortfarande och har gjort det möjligt att göra klimatologiska studier som sträcker sig över en hel solcykel. Odin har därmed varit ett viktigt svenskt bidrag till klimatforskningen. Vidare finns i Sverige hela kedjan av styrning av satelliter, datanedtagning, databearbetning, tjänsteutveckling och användning av satellitdata från jordobservationssatelliter. Sverige var också tidigt en aktör inom fjärranalys i och med att Sverige valde att delta i satellitprogrammet SPOT (Système Pour l'Observation de la Terre) med Frankrike och Belgien. Därigenom byggde både svensk industri, svenska forskare och svenska vidareutvecklare upp kompetens som än i dag kommer till nytta. Vidare har Sverige flera företag inom förädling av satellitdata och tjänsteproduktion, vilket är ovanligt för ett land av vår storlek. Sverige är en av Europas största användare av satellitdata, och t.ex. Skogsstyrelsens användning av satellitdata i sin dagliga verksamhet, ända ut i fältledet, ses som unik.

SSC som en del av svensk rymdverksamhet

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att SSC inte styrs som en del av svensk rymdverksamhet. SSC ägs av svenska staten, som kontrollerar 100 procent av aktierna. Eorange har därmed ett statligt huvudmannaskap. Genom SSC:s uppdrag, att ansvara för driften av Eorange, är bolaget inte ett företag bland andra utan spelar en tydlig roll i svensk rymdverksamhet. För att SSC ska kunna verka effektivt på sina marknader är det viktigt att det finns en politiskt väl förankrad svensk rymdstrategi. Regeringen anser att Eorange är en strategisk tillgång för svensk rymdverksamhet och att det finns starka synergier mellan SSC:s uppdrag, vad avser Eorange, och SSC:s kommersiella och globala verksamhet.

Organisationen av statlig rymdverksamhet

Den institutionella rymdmarknaden

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att organisationen av statlig rymdverksamhet leder till inlåsning. Statens satsningar i svensk rymdverksamhet genom bl.a. de prioriteringar som Rymdstyrelsen gör såväl nationellt som inom ESA och EU, tillsammans med de satsningar som görs av andra europeiska stater, utgör en viktig del av marknaden för rymdföretagen, det som Riksrevisionen kallar för den institutionella marknaden. Men som flera av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan påpekar är en annan viktig och växande del av marknaden rent kommersiell men ofta i andra branscher och samhällssektorer än rymdbranschen. Den samhällsnytta och ekonomiska tillväxt som uppstår som ett resultat av satsningar i rymdverksamheten återfinns alltså i ökande grad snarare på andra områden som därmed blir allt viktigare för de svenska rymdföretagen. Eftersom Riksrevisionen har valt att inte analysera spridningseffekterna på andra områden av satsningar inom rymdverksamheten, blir slutsatsen alltså missvisande. Detta har också påpekats av flera remissinstanser.

Begreppet kommersiell rymdverksamhet

Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att svensk förvaltnings användning av begreppet kommersiell rymdverksamhet används missvisande. Rymdmarknaden domineras, som Riksrevisionen skriver, av statliga aktörer och statlig finansiering. Svensk rymdindustri är dock verksam på fler marknader än där dessa aktörer är kunder, vilket också framhålls av flera remissinstanser. Regeringen delar deras och Rymdstyrelsens bedömning att tillväxt finns på dessa marknader snarare än på den institutionella marknaden.

Tillväxten på svensk rymdmarknad

Regeringen instämmer i Riksrevisionens konstaterande att rymdmarknaden i stor utsträckning är institutionell och inte präglas av gängse marknadslogik. Rymdstyrelsen har regelbundna dialoger med svenska rymdföretag och arbetar kontinuerligt med att göra rimliga avvägningar av vilka satsningar som bör prioriteras för största möjliga nytta för Sverige och i vilka satsningar svenska företag bedöms ha förutsättningar att vara konkurrenskraftiga. Tillgång till privat riskkapital är dock inte något som regeringen rör över.

Riksrevisionen anser att regeringen ger en bild av den svenska rymdindustrins möjligheter till tillväxt och konkurrenskraft som inte är förankrad i verkliga förhållanden. Regeringen anser dock att svensk rymdindustri har goda möjligheter till tillväxt men snarare på andra marknader än de där Rymdstyrelsen, ESA eller EU är huvudsakliga kunder. Svensk rymdverksamhet i stort är också, som en av remissinstanserna framhåller, framgångsrik i förhållande till landets storlek och har visat både nytänkande och innovation som väckt internationell respekt.

Skydd av rymdinfrastruktur

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att skydd av rymdinfrastruktur får liten uppmärksamhet. Rymdinfrastruktur av betydelse för Sverige är en internationell angelägenhet som utvecklas och hanteras gemensamt inom ESA och EU. Den europeiska utrikestjänsten European External Action Service förhandlar med andra rymdnationer i det EU-ledda arbetet med att utarbeta en internationell rymdkod, och inom FN pågår arbete med riktlinjer för att säkra ett hållbart nyttjande av yttre rymden. Det är därmed i det internationella samarbetet som skydd av rymdinfrastruktur måste diskuteras och lösas. Sedan flera år tillbaka pågår ett arbete inom EU med att utveckla en europeisk förmåga till rymdlägesbild för att övervaka rymdinfrastrukturen och möjliggöra skydd av den. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Konsekvensanalyser av beslut om oberoende tillträde till rymden

Regeringen instämmer i Riksrevisionens konstaterande att ställningstagandet för europeiskt oberoende tillträde till rymden i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) gjordes utan en konsekvensanalys av alternativen till beroende respektive oberoende tillträde till rymden. Som Riksrevisionen har uppmärksammat gjordes detta ställningstagande utifrån regeringens bedömning att ett oberoende tillträde till rymden är en förutsättning för att säkerställa effektiva samhälls- och privatfunktioner men också kunskapsutveckling, teknikspridning, tillväxt och konkurrenskraft. Det oberoende tillträdet till rymden är också en viktig inriktning inom både ESA och EU. Detta blir självfallet därmed en viktig del av underlaget för Sveriges ställningstaganden.

Huruvida det finns några realistiska och rimliga alternativ till regeringens bedömning är ett förhållande som bör analyseras i ett kommande arbetet med en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet som regeringen aviserade i den ovannämnda propositionen.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

En sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet

Regeringen har i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) angett att den ökade betydelsen av rymdverksamhet inom många samhällsområden innebär att en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet är motiverad. Regeringen anser att en sådan strategi skulle underlätta såväl nationell som internationell samverkan och vara värdefull som underlag för Sveriges agerande både inför framtida nationella satsningar och för Sveriges internationella samarbeten inom rymdområdet.

Därför förbereder regeringen direktiv till en kommande utredning med uppgift att med ett strategiskt och långsiktigt perspektiv ta fram ett brett förankrat förslag till en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet. Arbetet med att förbättra regeringens rapportering till riksdagen och dokumenthanteringen av rymdrelaterade frågor inleddes under 2012 och fortsätter löpande.

Dialog om mål med SSC

Regeringen har inlett en process för att förtydliga SSC:s uppdrag att ansvara för driften av Esrange. Samma process innefattar också en översyn av de ekonomiska målen för SSC. Kommande ekonomiska mål, som omfattar bl.a. lönsamhetsmål för SSC, ska avspegla de olika kommersiella verksamhetsgrenarna inom SSC. Lönsamhetsmål ska även reflektera risk och beakta de marknadsförutsättningar som gäller för de olika verksamhetsgrenarna.

Stöd för internationellt arbete om skydd av rymdinfrastruktur

Regeringen stöder genom aktivt deltagande från Regeringskansliet och berörda myndigheter det pågående arbetet inom EU med att utveckla en europeisk förmåga till rymdlägesbild med syftet att utveckla förmågan att skydda rymdinfrastrukturen. Regeringen stöder också det pågående arbetet inom EU och FN med att utveckla en internationell rymdkod och riktlinjer för hållbart nyttjande av yttre rymden.

Regeringen anser att Riksrevisionens granskningsrapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att utgångspunkten för Riksrevisionens granskning, dvs. riksdagens intention att svensk rymdforskning och rymdverksamhet ska vara en strategisk tillgång, inte har varit föremål för riksdagens beslut. Behandlingen av den proposition som Riksrevisionen hänvisar till innebär inte något uttryckligt ställningstagande av riksdagen i fråga om rymdforskning (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160).

Utskottet finner dock att Riksrevisionens granskning av svensk rymdverksamhet är angelägen och välkomnar granskningsrapporten. Inte minst mot bakgrund av rymdverksamhetens stora och växande betydelse i samhället, som utskottet bl.a. framhöll vid behandlingen av propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:UbU3), är det enligt utskottets mening mycket viktigt att styrningen av den statligt finansierade rymdverksamheten är effektiv och strategisk.

Utskottet har ingen annan uppfattning än regeringen i fråga om de bedömningar som Riksrevisionen presenterar i rapporten men vill särskilt lyfta fram tre av de frågor som Riksrevisionen pekar på.

För det första menar Riksrevisionen att regeringens återrapportering till riksdagen inte ger riksdagen fullständig insyn i hur svenska rymdsatsningar prioriteras. Som anförs i avsnittet ovan kan utskottet inte nog betona vikten av att riksdagen ges insyn i och möjlighet att följa regeringens arbete. Mot bakgrund av att rymdverksamheten blir allt viktigare för en rad olika samhällsfunktioner är det särskilt angeläget med en

kontinuerlig återrapportering till riksdagen i rymdrelaterade frågor. Utskottet ser positivt på att regeringen har vidtagit åtgärder för att förbättra återkopplingen och avser att noga följa regeringens fortsatta information till riksdagen inom detta område.

För det andra vill utskottet återigen framhålla att det ser mycket positivt på regeringens avsikt att ta fram en nationell strategi för svensk rymdverksamhet. Utskottet anser att en sådan strategi är ett bra sätt att komma till rätta med den avsaknad av helhetssyn och de brister i uppföljningen och styrningen av svensk rymdverksamhet som Riksrevisionen pekar på i sin granskningsrapport och som regeringen delvis instämmer i. Utskottet delar regeringens uppfattning att en sådan strategi skulle underlätta såväl nationell som internationell samverkan och vara värdefull som underlag för Sveriges agerande både inför framtida nationella satsningar och för Sveriges internationella samarbeten inom rymdområdet.

För det tredje vill utskottet betona att Esrange har stor strategisk betydelse för svensk rymdverksamhet. Utskottet ser därför mycket positivt på regeringens arbete med att förtydliga SSC:s uppdrag att ansvara för driften av Esrange.

Med dessa kommentarer föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:145 Riksrevisionens rapport om effektivitet i svensk rymdverksamhet.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013

2013/14:Ub235 av Eva Flyborg (FP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om etablering av en nationell strategi för rymdverksamhet.

2013/14:Ub400 av Désirée Pethrus (KD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om betydelsen av att fortsätta att satsa på svensk rymdverksamhet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur den ska följa Riksrevisionens rekommendation att följa upp styrningen av svensk rymdverksamhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att styrningen av myndigheten Rymdstyrelsen bör förbättras i syfte att i högre grad dra nytta av de svenska investeringarna.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ha en bättre helhetssyn med bättre samordning mellan olika områden av svensk rymdverksamhet.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att bättre återrapportering till riksdagen behövs för att riksdagen ska ha en bättre möjlighet att följa utvecklingen inom rymdverksamheten.
6. Riksdagen tillkännager som sin mening vad som anförs i motionen om att Rymdstyrelsens kapacitet

måste förbättras i syfte att uppnå målen med sitt uppdrag.