



## Översyn av EU:s exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden

---

Utrikesdepartementet

2014-05-27

### Dokumentbeteckning

KOM (2014) 244

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Översyn av systemet för exportkontroll: att trygga säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld

### Sammanfattning

Regelverket för EU:s gemensamma exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden inrättades på 1990-talet, och har utvecklats i flera steg. Med utgångspunkt i en grönbok som presenterades 2011 och en omfattande konsultationsprocedur, presenterade kommissionen den 24 april 2014 ett meddelande som beskriver olika alternativ för hur exportkontrollsystemet kan utvecklas och stärkas. De alternativ som presenteras ska bidra till att anpassa systemet efter nya hot och utmaningar, samtidigt som de ska stärka EU:s konkurrenskraft globalt och åstadkomma en mer harmoniserad tillämpning i EU:s medlemsstater.

Kommissionens meddelande ska ligga till grund för en diskussion i rådet och Europaparlamentet. Kommissionen genomför parallellt en konsekvensbedömning av de olika alternativen. Det samlade resultatet ska i nästa steg utmynna i konkreta lagstiftningsförslag och andra åtgärder; sannolikt under våren 2015.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

EU-länderna har ett gemensamt regelverk för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden (PDA), dvs. varor som kan användas för både civila och militära ändamål. Kontrollen är ett instrument för att förhindra spridning av massförstörelsevapen och konventionella vapen. EU:s exportkontrollsystem inrättades på 1990-talet och regleras numera enligt förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Förordningen föreskriver fri rörlighet för produkter med dubbla användningsområden – med vissa undantag – inom EU. Den fastställer grundläggande principer och gemensamma regler för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. Förordningen innehåller bestämmelser om administrativt samarbete och en harmoniserad politik samt verktyg för genomförande. Nationella behöriga myndigheter är ansvariga för tillståndsprövning.

Artikel 25 i förordningen föreskriver en översyn av det gemensamma regelverket för produkter med dubbla användningsområden. I enlighet med detta presenterade kommissionen i juni 2011 en grönbok, i syfte att inleda en bred diskussion om hur kontrollsystemet fungerar och hur det kan utvecklas i framtiden. Med utgångspunkt i grönbokens frågeställningar genomfördes konsultationer med berörda parter (medlemsländer, Europaparlamentet, branschorganisationer, ekonomiska aktörer, det civila samhället och universitet och högskolor). Konsultationerna utmynnade i januari 2013 i ett arbetsdokument där de viktigaste frågorna redovisades, samt en rapport till Europaparlamentet och rådet i oktober 2013 om förordningens tillämpning. Det nu aktuella meddelandet är nästa steg i översynsprocessen. Meddelandet redogör för möjliga förbättringar i exportkontrollsystemet, i syfte att anpassa det till snabbt föränderliga tekniska, ekonomiska och politiska omständigheter.

## 1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet har kommissionen identifierat utmaningar, och angett olika alternativ till åtgärder. Avsikten är att inleda en diskussion i berörd rådsarbetsgrupp om dessa alternativ, parallellt med att kommissionen genomför en konsekvensbedömning. Detta i syfte att identifiera och

konkretisera de delar av strategin som i nästa steg ska bli föremål för lagstiftningsförslag eller andra åtgärder.

2013/14:FPM87

Inledningsvis tecknar kommissionen en bild av de utmaningar det EU-gemensamma exportkontrollsystemet har att hantera.

Förändrade och nya säkerhetsrisker och hot inbegriper det faktum att allt fler stater bygger upp kapacitet avseende känsliga produkter, vilket ökar risken för spridning. Likaså måste icke-statliga aktörers aktiviteter och terroristhotet ägnas särskild uppmärksamhet. Spridare utnyttjar sårbarheten hos de sammankopplade globala handels- och informationssystemen, och transporterar känsliga produkter via områden med svaga kontrollsystem.

Den snabba tekniska och vetenskapliga utvecklingen gör att teknik för tillverkning av vapen nu är inom räckhåll för allt fler. Konnektiviteten som utmärker moderna ekonomier och globala handelsmönster innebär en ökad sårbarhet – inbegripet utvecklingen av särskilda internetverktyg ("cyber tools") som kan användas för massövervakning, kontroll, spårning och avlyssning. Informationsflöden som förmedlas via internet passerar inte några gränskontroller, vilket utgör en särskild utmaning för exportkontrollen.

Till utmaningarna hör också utvecklingen av globala leveranskedjor och skapandet av likvärdiga konkurrensvillkor. Handelsflöden över gränserna ökar och användandet av agenter och omlastningar gör det allt svårare att följa spridningskänsliga överföringar. Därtill kommer förändringen som utvecklingen av internettjänster och e-handel innebär.

Exportkontroller är en viktig konkurrensfaktor och olika skyddsnivåer för kontroller i tredjeländer skapar en snedvridning av konkurrensen till nackdel för EU-företag med global verksamhet. Nationella skillnader i genomförandet påverkar också likvärdigheten i konkurrensvillkor inom EU.

Kommissionen konstaterar i sitt meddelande att EU i nuvarande exportkontrollordning sökt göra en avvägning mellan säkerhet och handel. Systemet måste dock ständigt omprövas och uppdateras för att möta de nya utmaningar och skapa den kontrollkapacitet som EU behöver i framtiden.

Baserat på definierade utmaningar redovisar kommissionen en rad alternativ till möjliga åtgärder. Dessa inordnas i fyra grupper och omfattar ett brett spann; från tämligen genomgripande policyförändringar till mindre, tekniska anpassningar och förtydliganden.

**Prioritet 1: Anpassning till en föränderlig säkerhetssituation och EU:s ökade medverkan till internationell säkerhet.**

- Kommissionen överväger en ny ansats i kontrollsystemet, där kopplingen mellan staters säkerhet och mänsklig säkerhet lyfts fram. Detta skulle i praktiken innebära att kontrollkriterierna skulle beakta de bredare säkerhetskONSEKVENSerna, inbegripet potentiella effekter för personers säkerhet, t ex genom terrorism eller brott mot de mänskliga rättigheterna.
- Andra möjliga åtgärder rör utveckling av verktyg på EU-nivå för att mer aktivt kunna bistå i att hålla exportkontrollistor uppdaterade. Detta kan inbegripa särskilda insatser för exportkontroll av internetverktyg ("cybertools") och vissa andra typer av informations- och kommunikationsteknologi.
- Kommissionen överväger också framtagande av en strategi för att stärka kontrollen av överföring av immateriella värden; vilket omfattar att klargöra rättsliga ramar för elektronisk överföring av teknik och insatser för att öka medvetenheten hos forskare om riskerna för kunskapsöverföring och att forskning kan missbrukas.

**Prioritet 2: Främja konvergens inom exportkontroll och likvärdiga förutsättningar på global nivå**

- Kommissionen överväger inrättandet av en mekanism för regelbunden uppdatering av EU:s exportkontrollförteckningar, och åtgärder för att optimera licensieringsförfarandena genom införande av ytterligare EU generella exporttillstånd, möjligen genom utvidgning av nuvarande nationella generella exporttillstånd.
- I syfte att minska tillståndsmyndigheters och exportörers administrativa börda, föreslås förenklade tillståndsförfaranden på en rad områden; bl a för kommunikationsutrustning som innehåller kryptering, som har utbredd användning i industriprocesser, och för företagsintern överföring av teknik för FoU-ändamål.
- Kommissionen bedömer också alternativ för att främja den globala konvergens för exportkontroll; t ex genom en mer samordnad EU-representation och EU-röst i de multilaterala exportkontrollregimerna.

**Prioritet 3: Utveckla en effektiv och konkurrenskraftig exportkontrollordning för EU**

- Kommissionen avser föreslå åtgärder för att stärka harmoniseringen i tillämpningen av exportkontroll inom EU; något som är en följd av medlemsländernas olika riskbedömningar.
- En ökad konvergens i genomförandet av "catch-all-mekanismen" (övergripande kontroller) skulle enligt kommissionen kunna uppnås genom mer enhetlig tolkning av begreppet och ökat samråd

mellan medlemsstaterna, möjligen genom inrättandet av en gemensam databas.

2013/14:FPM87

- En kritisk översyn av kontroller av överföring inom EU för att minimera kvarvarande hinder på den inre marknaden.

#### **Prioritet 4: Stödja genomförandet och verkställighet för en effektiv och enhetlig exportkontroll**

- Ett EU-nätverk baserat på en gemensam IT-plattform, som möjliggör utbyte och samordning på olika nivåer, mellan exportkontrollmyndigheter, mellan brottsbekämpande myndigheter, samt mellan EU-institutioner och medlemsstater, vore enligt kommissionen ett effektivt verktyg för att öka resursutnyttjande och samstämmighet.
- Den privata sektorn har en viktig roll i kontrollkedjan och kommissionen identifierar möjliga insatser för att stärka att den privata sektorn följer regelverket och uppmuntra självreglering, bl a genom att pålitliga exportörer skulle kunna beviljas förenklande förfaranden.
- Utveckla exportkontrollernas effektivitet globalt, t ex genom en utveckling av övervakningen av slutanvändning när det gäller företag från tredjeländer och ett ömsesidigt erkännande av bedömningar.

### **1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa**

Det samlade exportkontrollsystemet bidrar till att uppfylla Sveriges och EU:s säkerhetspolitiska mål, samt internationella åtaganden på icke-spridningsområdet, formulerade i konventioner och i de multilaterala exportkontrollregimernas riktlinjer och kontrollistor.

Regelverket för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden är EU-gemensamt och baseras på rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (PDA).

I förordningen anges de viktigaste grunderna för EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden, medan största delen av det praktiska genomförandet och definitionen av ytterligare åtgärder åligger medlemsstaterna. I Sverige kompletteras därför EU-förordningen med lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, samt förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

EU-förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att införa vissa ytterligare nationella åtgärder gällande produkter med dubbla användningsområden, bl a i förhållande till övergripande kontroller (artikel 4.5), kontroller av förmedling, transitering och överföring inom EU samt med beaktande av ytterligare förteckningar över produkter som omfattas av kontroller relaterade till den allmänna säkerheten eller de mänskliga rättigheterna (artikel 8).

Att nationella åtgärder är tillåtna är en av grunderna till skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av kontroller av produkter med dubbla användningsområden.

## 1.4 Budgetära konsekvenser/konsekvensanalys

Då det inte finns några konkreta förslag på förändringar i gällande exportkontrollregelverk finns ingen möjlighet att göra en konsekvensanalys. Framtida förslag kan få budgetära konsekvenser *om* de medför en ökad administration för medlemsstaternas licensieringsmyndigheter.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att en översyn görs av det gemensamma exportkontrollregelverket och instämmer i kommissionens bedömning av behovet av att stärka och utveckla systemet för att möta förändringar i vår omvärld.

Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa en fortsatt strikt svensk exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden. En annan viktig utgångspunkt är att så få hinder som möjligt ska finnas för legitim handel. Mot bakgrund av att handel med kontrollerade varor kan ha en påverkan på medlemsstaternas nationella utrikes- och säkerhetspolitik bör tillståndsprövningen för export av produkter med dubbla användningsområden även fortsättningsvis utföras av medlemsstaterna.

Regeringen välkomnar insatser som ökar medvetenheten om spridningsrisker och förbättrar möjligheterna till självreglering hos företag, universitet och högskolor.

Övriga EU-medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Dokumentet med redovisade alternativ remitteras till Inspektionen för Strategiska produkter (ISP) och andra berörda myndigheter. Synpunkter kommer att inhämtas från representanter för svensk industri och andra intressenter.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 25 i förordningen (EG) nr 428/2009 om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden ska kommissionen se över tillämpningen av förordningen och utarbeta en rapport som också kan innehålla ändringsförslag.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom det rör sig om ett meddelande, och inte förslag till nya rättsakter, har kommissionen inte kommenterat dessa principer. Dock kan konstateras att exportkontrollen, enligt de strategier som lyfts i meddelandet, i grunden utgår från nuvarande system för exportkontroll, i det att nationella myndigheter för exportkontroll också fortsatt skulle ansvara för beslut om tillstånd. Detta skulle säkerställa att subsidiaritetsprincipen iakttas och att det även fortsättningsvis finns en nära koppling mellan exportörer som är verksamma i en viss medlemsstat och de myndigheter som ansvarar för utfärdandet av exporttillstånd och kontrollerar att bestämmelserna följs.

# 4 Övrigt

## 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

De strategier som presenterats i meddelandet behandlas första gången i rådsarbetsgrupp i juni 2014. Parallellt med diskussion i rådsarbetsgrupp och i Europaparlamentet avser kommissionen genomföra en konsekvens-

bedömning av de alternativ som presenteras i meddelandet, för att kartlägga de mest lämpliga åtgärderna; både lagstiftningsåtgärder och andra. Ett förslag till rättsakt skulle kunna vara aktuellt tidigast under våren 2015.

2013/14:FPM87

Parallellt med detta kommer medlemsländerna, i berörd rådsarbetsgrupp och via nationella konsultationer, och Europaparlamentet diskutera de olika alternativen, och därigenom löpande kunna ge bidrag för att påverka utformningen av kommande förslag.

## 4.2 Fackuttryck/termer

*Gemenskapens generella exporttillstånd:* Inom EU finns ett antal gemensamma generella exporttillstånd, som får användas utan ansökan. Det generella tillståndet EU001 gäller med några undantag alla produkter i bilaga I till förordning (EG) nr 428/2009 beträffande export till Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge, Schweiz och USA. Därutöver finns ytterligare fem generella tillstånd (EU002-006) rörande vissa produkter till vissa destinationer, export efter reparation/ersättning, tillfällig export till utställningar och mässor, vissa kemikalier och telekommunikation. Antalet länder som innefattas i tillstånd EU002-006 varierar från sex till 24. Syftet med de generella tillstånden är att underlätta för företagen som enbart behöver inrapportera till tillståndsmyndigheten 30 dagar efter att den första utförseln ägt rum.

*Generellt (nationellt) tillstånd:* Det generella nationella exporttillståndet är, liksom gemenskapens generella tillstånd, "öppet", dvs. det gäller utan ansökan. Sverige har inga nationella tillstånd för produkter med dubbla användningsområden.

*Catch-all* (övergripande kontroller) ger tillståndsmyndigheter en möjlighet att stoppa export av icke-förtecknade produkter med dubbla användningsområden då export bedöms innebära risk för spridning eller om slutanvändning potentiellt är militär. Det senare är tillämpligt endast om mottagarlandet är föremål för vapenembargo.