



Förordning om EU:s exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden 2016/17:FPM22

Utrikesdepartementet

2016-11-02

Dokumentbeteckning

KOM(2016)616

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av samt teknisk assistans för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning)

Tidigare faktapromemoria i ärendet är 2013/14:FPM87 med anledning av kommissionens meddelande KOM (2014)244 om översyn av system för exportkontroll.

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till omfattande revidering av nuvarande förordning från 2009 om EU:s exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden. Översynen har pågått sedan 2011. Syftet är enligt kommissionen att modernisera reglerna med hänsyn till den tekniska och politiska utvecklingen samt effektivisera förfarandet. Kommissionen föreslår bland annat att EU:s exportkontrollsystem ska utvidgas till att tillämpas vid allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller internationell humanitär rätt.

Regeringen stöder kommissionens ambition att modernisera regelverket och välkomnar att det efter en lång översynsprocess finns ett färdigt förslag att ta ställning till. De föreslagna bestämmelserna behöver en grundlig analys.

1.1 Ärendets bakgrund

EU-länderna har ett gemensamt regelverk för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden, dvs. varor som kan användas för både civila och militära ändamål. Produktområdet bedöms utgöra 5-20 % (beroende på beräkningsmodell) av EU:s export och sysselsätta drygt en miljon EU-medborgare. Det är en högteknologisk sektor som bidrar till EU:s innovations- och konkurrenskraft.

Exportkontrollen är ett viktigt instrument för att förhindra spridning av massförstörelsevapen (främst kärnvapen samt kemiska och biologiska vapen). Sedan ett drygt decennium är det en skyldighet för alla stater att ha en effektiv exportkontroll för detta ändamål (FN:s säkerhetsråds resolution 1540 från 28 april 2004). EU:s exportkontrollsystem går tillbaka till 1990-talet och regleras i förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden.

Förordningen föreskriver tillståndskrav för export utanför EU av produkter med dubbla användningsområden, som antingen upptas på den särskilda produktlistan (bilaga I), eller som – utan att finnas på listan – likväl kan komma användas för massförstörelsevapen eller militär slutanvändning och exportören har fått information om detta (s.k. ”catch all”-bestämmelse eller generalklausulen). Produktlistan (bilaga I) uppdateras inte genom ett EU-internt arbete, utan är i sin helhet en återspeglning av de beslut som tagits vid de årliga mötena i de multilaterala exportkontrollregimerna Australiengruppen (AG) för biologiska och kemiska vapen; Nuclear Suppliers Group (NSG) och Zangger-kommittén för kärnvapen; Missilteknologikontrollregimen (MTCR) för missilsystem och Wassenaar-arrangemanget (WA) för konventionella vapen. Sverige och flera andra medlemsstater, dock inte alla, deltar i dessa internationella regimer och bidrar med teknisk expertis.

Förordningen innehåller vidare bestämmelser om administrativt samarbete och en harmoniserad politik samt verktyg för genomförande av bestämmelserna. Nationella behöriga myndigheter är ansvariga för tillståndsprövning.

Artikel 25 i förordningen föreskriver en översyn av det gemensamma regelverket för produkter med dubbla användningsområden. Översynen inleddes 2011 genom kommissionens grönbok. Med utgångspunkt i grönbokens frågeställningar genomfördes konsultationer med berörda parter (medlemsländer, Europaparlamentet, branschorganisationer, ekonomiska aktörer, det civila samhället och universitet och högskolor). Under översynen påtalades vissa exempel där företag inom EU ska ha exporterat it-övervakningsutrustning till auktoritära regimer som använt den för att övervaka, spåra och straffa oppositionella.

På basis av konsultationerna kom kommissionen med ett meddelande 2014 som identifierade utmaningar och prioriteringar. Kommissionen angav som sin första prioritet att anpassa exportkontrollsystemet till en föränderlig säkerhetssituation och EU:s ökade medverkan till internationell säkerhet. Kommissionen övervägde därför en ny metod för exportkontrollen där hänsyn tas till ”mänsklig säkerhet” och det faktum att säkerhet och mänskliga rättigheter hör samman. Bland utmaningarna framhölls att förändrade och nya säkerhetsrisker och hot ökar risken för spridning. Den snabba tekniska och vetenskapliga utvecklingen gör att teknik för tillverkning av vapen nu är inom räckhåll för allt fler. Konnektiviteten inom och mellan moderna ekonomier innebär en ökad sårbarhet – inbegripet utvecklingen av särskilda internetverktyg som kan användas för massövervakning, kontroll, spårning och avlyssning. Till utmaningarna angavs även att förhindra snedvriden konkurrens inom och utanför EU, vilken kan uppstå när det råder skillnader i exportkontrollens nivå och tillämpning. Kommissionen ville därför se ett reformerat exportkontrollsystem som främjade konvergens och likvärdiga förutsättningar på global nivå. I linje med detta var det även en prioritet att utveckla en effektiv och konkurrenskraftig exportkontroll för EU.

1.2 Förslagets innehåll

Traditionellt har exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden omfattat produkter som kan användas både för civila ändamål och för framställning av massförstörelsevapen eller militär slutanvändning. Det är även så som exportkontroll betraktas internationellt, t ex i de tidigare nämnda kontrollregimerna. Kommissionen föreslår att konceptet utvidgas för att även omfatta produkter som kan användas för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt eller för inre förtryck. Kommissionen riktar särskilt in sig på teknik som kan användas för it-övervakning och dataintrång. Det handlar bl. a om utrustning för avlyssning av mobil telekommunikation, intrångsprogram, övervakningscentraler och digital forensisk teknik. Produktlistan (bilaga I) till förordningen ska kompletteras med sådana produkter som alltså framgent ska omfattas av tillståndskrav för export. Kommissionen avser att i nära samråd med medlemsstaterna och de berörda parterna utarbeta riktlinjer för att stödja den praktiska tillämpningen av exportkontrollen av sådan teknik för att ”skydda den allmänna säkerheten och moralen”.

Kommissionen föreslår vidare en utvidgning av generalklausulen (”catch-all”-bestämmelsen) som innebär att tillstånd ska krävas för export från EU för samtliga produkter med dubbla användningsområden – även sådana som inte har listats – om exportören har fått information om att de kan befaras komma att användas av personer som medverkar till att begå allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna, internationell humanitär rätt eller bidrar till ett inre förtryck i det slutliga bestämmelselandet. För bestämmelsens tillämpning krävs vidare bevis för att den avsedda

slutanvändaren använder produkten eller liknande produkter för sådana kränkningar. Utlåtanden från berörda offentliga internationella institutioner eller behöriga myndigheter på EU-nivå eller nationell nivå ska ingå i bedömningen.

Generalklausulen föreslås även gälla för export av produkter som kan komma att användas i samband med terroristhandlingar.

I generalklausulen införs vidare en skyldighet för exportören att ”iaktta tillbörlig aktsamhet” i samband med en export.

Förslaget inför även nya bedömningskriterier. De nya bedömningskriterierna är respekten för de mänskliga rättigheterna i det slutliga bestämmelselandet och respekten för internationell humanitär rätt, den interna situationen i mottagarlandet (export ska inte tillåtas om den skulle leda till väpnad konflikt eller ökade spänningar) samt bevarande av regional fred, säkerhet och stabilitet. Dessa kriterier är en modifierad form av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944 GUSP av den 8 december 2008, vilken tidigare hänvisades till som en aspekt att beakta vid tillståndsgivningen om produkterna är för militär slutanvändning. Ståndpunkten avser exportkontroll av militär teknologi och krigsmateriel. Kommissionen och rådet avser tillhandahålla vägledning för enhetlig tillämpning av dessa kriterier.

För att öka konvergensen inom EU föreslår kommissionen också ett antal förändringar i hur information ska utbytas mellan medlemsstaterna. Alla medlemsstater ska dessutom automatiskt bindas av ett ”catch-all”-beslut som en medlemsstat har fattat, såvitt de inte invänder mot beslutet inom en kort tidsfrist.

Förslaget innehåller krav på att medlemsstaterna straffbelägger åtgärder som kringgår, eller syftar till att kringgå, förordningens viktigaste bestämmelser.

Bland förenklingarna återfinns införande av nya generella EU-exporttillstånd avseende bl a kryptering, skeppningar av lågt värde och företagsintern överföring av programvara och teknik.

Förslaget utvidgar kommissionens befogenhet att ändra produktlistan samt generella EU-exporttillstånd. Kommissionen ges en starkare roll att utarbeta riktlinjer för medlemsstaternas tillämpning.

Förslaget utvidgar definitionen av förmedlare, till att också omfatta dotterbolag till EU-företag utanför EU:s territorium. Detta syftar till att minska risken för att kontroller kringgås vid förmedling. Definitionen av ”export” förtydligas.

Ett nytt godkännande för ”stora projekt” föreslås för vissa stora fleråriga projekt, t.ex. byggande av kärnkraftverk, vilket ger fördelarna med en enda licens som täcker alla exporttransaktioner under hela projektperioden.

Förslaget innehåller bestämmelser om förstärkt informationsutbyte på EU-nivå. Tekniska expertgrupper ska inrättas med deltagare från medlemsstaterna för översyn av bl a produktlistan.

I rådets förordning (EG) nr 428/2009 anges de viktigaste grunderna för EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden, medan största delen av det praktiska genomförandet 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). Ansvarig myndighet är Inspektionen för strategiska produkter (ISP). För export av kärnämne och kärntekniska produkter är det dock Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) som beslutar. Tullverket är ansvarigt för utförande av exportkontrollerna.

EU-förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att införa vissa ytterligare nationella åtgärder, bl a ytterligare 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.

Enligt ISP innebär förslaget omfattande ändringar i sak. Den fortsatta beredningen får utvisa behovet av förändringar i svensk lagstiftning. Se vidare ISP:s konsekvensanalys under 2.4.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning (SWD(2016) 315 final) publicerad 30 september 2016, av fem olika alternativ i stigande ambitionsnivå för att uppfylla prioriteringarna som beskrivs i kommissionens meddelande från 2014 om översynen.

Kommissionen förordar en relativt omfattande revidering av regelverket med utgångspunkt från en kombination av alternativ 3 ”Uppgradering av EU-systemet” (anpassningar av regelverket) och alternativ 4 ”Modernisering av EU-systemet” (med inriktning på it-övervakningsteknik och mänskliga rättigheter). Alternativ 4 förordas trots att vissa berörda parter har uttryckt farhågor. Det medges att alternativ 4 kan leda till en större administrativ börda för aktörer och myndigheter, eftersom en ny kategori av varor och teknik blir föremål för kontroll. Det medför också en risk för snedvridningar av konkurrensen på global nivå, om inte andra viktiga teknikleverantörerna (t ex Kina och USA) inför liknande kontroller.

Alternativ 4 väntas dock enligt kommissionen få en betydande positiv inverkan på säkerhet och mänskliga rättigheter. Alternativet förefaller enligt kommissionen vara en absolut nödvändig förutsättning för att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna på grund av export av EU-produkter till tredjeländer och för att åtgärda säkerhetsrisker med ny it-övervakningsteknik för EU och dess medborgare. Bedömningen är att eftersom alternativ 4 fokuserar på mycket specifik teknologi kommer den

negativa ekonomiska konsekvensen vara begränsad till en specialiserad industri med små handelsvolymmer.

2016/17:FPM22

Enligt kommissionen utgör förslaget en del i programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet) som syftar till förenklade regler och minskad byråkrati. Kommissionens egna beräkningar gör gällande att införandet av nya generella EU-exporttillstånd skulle leda till att kontrollerna blir fyra gånger billigare för företagen, och upp till elva gånger billigare för tillståndsmyndigheter. Förslaget ska enligt kommissionen öka den rättsliga klarheten för vissa viktiga bestämmelser och därmed minska kostnaderna för industrin att fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket.

Konsekvensbedömningsrapporten lämnades till nämnden för lagstiftningskontroll i mars 2016 som avgivit yttrande. Enligt kommissionen ska yttrandet ha varit positivt. Yttrandet har vid tiden för faktagruppromemorians upprättande inte varit tillgängligt för Regeringskansliet.

Kommentar till kommissionens konsekvensanalys

Regeringen menar att det saknas försök att kvantifiera kostnaderna för näringslivet och tillståndsmyndigheterna. Bedömningen tycks utgå från att kriterierna om mänskliga rättigheter endast rör it-övervakningsteknologi, men förslaget är inte begränsat till detta (jämför generalklausulens tillämpning).

När det gäller ISP:s konsekvensanalys, se nedan 2.4.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen vill i likhet med kommissionen verka för ett strikt, effektivt och modernt exportkontrollsystem inom EU och bland medlemsstaterna. Regeringen delar kommissionens ambition att minska riskerna för att it-övervakningsteknologi används på ett skadligt sätt som allvarligt kränker mänskliga rättigheter. Regeringen välkomnar därför att kommissionen efter ett omfattande översynsarbete nu har lämnat ett förslag till förordning att ta ställning till. Förslaget ska nu analyseras och berörda intressentgrupper beredas tillfälle till synpunkter. Potentiellt negativa effekter, t ex snedvriden konkurrens, som lyfts fram i kommissionens konsekvensbedömning behöver gås igenom närmare, liksom förutsättningarna att uppnå nämnda positiva resultat.

EU ska ha en strikt, effektiv och modern exportkontroll för att värna säkerheten, och exempel där företag inom EU ska ha exporterat it-övervakningsutrustning till auktoritära regimer som använt den för att övervaka, spåra och straffa oppositionella visar på ett allvarligt problem. Samtidigt är det en viktig svensk utgångspunkt att så få hinder som möjligt ska finnas för legitim handel. Regeringen kommer att analysera förslaget

utifrån behovet att uppfylla dessa två grundläggande intressen, liksom Sveriges utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

2016/17:FPM22

Mänskliga rättigheter är en prioriterad fråga för Sverige och EU. Det ligger i vårt intresse att bidra aktivt till att integrera mänskliga rättigheter i de externa aspekterna av EU:s politik. Det är viktigt att mekanismer som införs för att stärka mänskliga rättigheter och påverka repressiva stater är ändamålsenliga, precisa och effektiva. Detta gäller särskilt om åtgärderna rör hinder i internationella handelsflöden vilka är grundläggande för såväl EU:s som tredjelands fortsatta välbefinnande. Kommissionens förslag behöver analyseras ur dessa hänseenden.

Regeringen anser att exportkontrollsystemets befintliga ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och EU fungerar väl, men välkomnar förbättringar för ökad samordning och minskad administration. Det är viktigt – både med hänsyn till global säkerhet och vår egen konkurrenskraft – att främja jämlika villkor inom EU och globalt. Regeringens utgångspunkt är att de multilaterala exportkontrollregimerna (t ex NSG och WA) bör fortsatt utgöra grunden för EU:s produktlista. Dessa kontrollregimer är väl etablerade, har bredare anslutning än EU-kretsen och inrymmer den höga tekniska kompetens som krävs. Regeringen är tveksam till att – som förslaget syftar till – bygga upp en dubblerande EU-kompetens i förhållande till kontrollregimerna. Detta blir kostnadsdrivande för både kommissionen och medlemsstaterna. Vidare kan förslaget leda till en divergerande EU-autonom exportkontroll. I tider av ökat ömsesidigt beroende bör Sverige och EU i första hand sträva efter så globala och enhetliga regler som möjligt.

Förslagets effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutliga utformningen. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och för EU-budgeten. Ökade kostnader till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Från Europaparlamentet finns ännu inga officiella ståndpunkter till själva förslaget. Europaparlamentet har dock tidigare, bl a i resolutionen ”Mänskliga rättigheter och teknologi: effekterna för de mänskliga rättigheterna i tredjeländer av system för intrång och övervakning” från den 8 september 2015 uppmanat kommissionen att i översynsarbetet med förordningen ”ta itu med potentiellt skadlig export av IKT-produkter och motsvarande tjänster till tredjeländer”.

Förslaget har inte sänts på remiss.

Regeringskansliet har bett ISP som ansvarig myndighet att inkomma med yttrande. ISP bedömer att förslaget innebär omfattande ändringar som ändrar grunderna för nuvarande kontroll och skulle kräva väsentligt förstärkta resurser på myndigheten. ISP anser att förslaget till ny ”catch all”-bestämmelse är mycket oklart, skapar rättssäkerhetsproblem och behöver ordentligare konsekvensanalys än den kommissionen gjort. ISP bedömer också att vissa ändringar kommer påverka den svenska industrins exportmöjligheter.

Under beredningen avser regeringen ge tillfälle för intressenter från näringslivet och det civila samhället att lämna synpunkter på förslaget. Ytterligare analys från ISP och andra myndigheter (bl a SSM) kommer vid behov också att inhämtas.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 207 i EUF-fördraget under åberopande att exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden utgör en integrerad del av den gemensamma handelspolitiken.

Förordningen antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt. I Europaparlamentet sker antagande med enkel majoritet och i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

EU har exklusiv kompetens på området gemensam handelspolitik, inom vilket exportkontroll traditionellt inryms. Kommissionen har likväl förklarat förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det anförs att de säkerhetsmål som eftersträvas endast kan uppnås kollektivt, om de behöriga myndigheterna agerar i nära samarbete och i enlighet med samma principer. EU-åtgärder anses även enligt kommissionen motiverade mot bakgrund av stadgan om de grundläggande rättigheterna, eftersom dessa skulle kunna beröras av vissa produkter med dubbla användningsområden, särskilt när det gäller export av it-övervakningsteknik.

Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är bestämmelserna i förslaget begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå målen i förordningen. Ändringarna är motiverade av att öka effektiviteten och enhetligheten av exportkontrollen samt minska

bördan för aktörer på den inre marknaden. I förslaget införs dock nya bestämmelser för att kontrollera exporten av viss särskild it-övervakningsteknik, för att fylla en lucka i lagstiftningen som kommissionen anser har konstaterats vid översynen.

I nuläget ifrågasätter regeringen förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna väntas inledas under hösten 2016 i rådsarbetsgruppen för dubbla användningsområden. Förhandlingsprocessen kan förväntas ta relativt lång tid med hänsyn till omfattningen och komplexiteten i förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer

AG – Australiengruppen. Bildades 1985 för att förhindra spridning av biologiska och kemiska vapen.

NSG - Nuclear Suppliers Group. Har sitt ursprung i den s.k. London-klubben och syftar till att förhindra spridning av kärnvapen.

Zangger-kommittén - Bildades 1974 och behandlar frågor om exportkontroll relaterat till Icke-spridningsavtalet (NPT)

MTCR – Missilteknologikontrollregimen. Bildades 1982 och avser exportkontroll av missilsystem och andra obemannade luftfarkoster.

WA - Wassenaar-arrangemanget. Bildades 1996 som efterföljare till det internationella exportkontrollsamarbete som tidigare bedrivits inom kommittén Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (Cocom) avseende konventionella vapen.

ISP - Inspektionen för strategiska produkter

SSM - Strålsäkerhetsmyndigheten