



Grönbok om granskning av EU:s exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden

Utrikesdepartementet

2011-10-04

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 393 slutlig

GRÖNBOK - System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden från Europeiska unionen: säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld

Sammanfattning

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I sin grönbok anför Kommissionen bl.a. följande. Exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden (PDA), dvs. produkter som kan användas för både civila och militära ändamål, ligger i förgrunden för internationella insatser för icke-spridning. Kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden, vägled av specificerade säkerhetskrav, genomförs genom handelsåtgärder i form av tillståndskrav för export av produkter med dubbla användningsområden till tredje land. Sådana varors och tekniks högteknologiska natur, och den betydande omfattning som det handlas med dem, innebär att sektorn för produkter med dubbla användningsområden är en mycket viktig del i EU:s satsning på innovation och konkurrenskraft.

Sedan 1995 har det varit allmänt accepterat att kontroller av export av produkter med dubbla användningsområden är Europeiska unionens exklusiva befogenhet och en integrerad del av EU:s gemensamma handelspolitik. Denna exklusiva befogenhet innebär att medlemsstaterna saknar behörighet, om inte unionen ger ett särskilt bemyndigande. Ett sådant godkännande för exceptionella nationella åtgärder gavs åt medlemsstaterna i exportförordningen och ingår också i den lagstiftning som fastställer EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden (förordning (EG) nr 428/2009 om produkter med dubbla användningsområden). Det praktiska genomförandet av PDA-förordningen har dock nästan helt överlåtits till medlemsstaterna.

Gällande utvecklingen av EU:s exportkontrollsystem under de senaste tio åren har man kunnat iakttä att det har blivit allt svårare att skilja handelsintressen och säkerhetsaspekter åt. I stället för en harmoniserad EU-strategi för exportkontroll där säkerhetsaspekten behandlas olika i varje enskilt fall för att skydda väsentliga säkerhetsintressen och förhindra transaktioner med hög riskfaktor, har man i EU en rad olika tillvägagångssätt för exportkontroller. Dessa sträcker sig från de mycket stränga exportbegränsningar för exportörer som är etablerade i vissa medlemsstater till tillämpning av nationella förenklingsåtgärder för att ge vissa exportörer i vissa medlemsstater möjlighet att exportera produkter med dubbla användningsområden så enkelt som möjligt.

EU har en omfattande industri för produkter med dubbla användningsområden med cirka 5 000 företag som är engagerade i export av kontrollerade produkter med dubbla användningsområden. Dessa svarar för en betydande andel av EU:s export¹. Industrin för produkter med dubbla användningsområden är också synnerligen mångfaldig och omfattar exportörer som verkar inom sektorer som till exempel: kärnkraft, biologi, kemi, materialbearbetningsutrustning, elektronik, datorer, telekommunikation, kryptering, sensorer och lasrar, navigation och avionik, marin utrustning samt rymd- och framdrivningsutrustning. Därför är

¹ En analys av de relevanta KN-numren med dubbla användningsområden (som båda omfattar produkter som har dubbla användningsområden och som inte har det) tyder på att export av produkter med dubbla användningsområden utgör upp till 10 % av EU:s export (övre gräns).

produkter med dubbla användningsområden ofta högteknologiska och speglar EU:s tekniska ledarskap i världen. Industrin för produkter med dubbla användningsområden är en viktig arbetsgivare för högkvalificerad personal, som är nyckeln till EU:s konkurrenskraft.

Frågan om utbud i utlandet är en av många handelsfrågor som har en stor betydelse för internationella exportkontrollinsatser och är nära kopplad till den dynamiska ekonomiska utveckling som kan iakttas runtom i världen. Stark ekonomisk utveckling, snabb modernisering och den exponentiella spridningen av teknik har alla bidragit till att öka det globala välbefindandet, men har även kraftigt förändrat de grundläggande principerna för exportkontrollpolitik. Medan man för några årtionden sedan kunde förvänta sig att hitta kontrollerade produkter endast i ett mycket begränsat antal i de mest avancerade länderna är utbudet mycket större nu. Framsteg inom teknik och utbildning innebär att många känsliga produkter nu kan tillverkas i mycket mer heterogena miljöer och därigenom också bidra till ett ökat globalt utbud.

Många leverantörländer runt om i världen har blivit medvetna om denna utveckling och har inlett målmedvetna reformer som syftar till att öka konkurrenskraften för deras industri och export, samtidigt som man säkerställer att godtagbara säkerhetsnivåer upprätthålls. Dessa reformer är huvudsakligen baserade på en viss prioritering av kontrollinsatserna för de produkter som medför de största riskerna, vilket innebär att de mest känsliga produkterna och destinationerna omfattas av de strängaste kontrollnivåerna. Som en del av dessa reformer har målmedvetna exportförenklingsåtgärder föreslagits för mindre känsliga exportprodukter som kan ge lokala exportörer avgörande konkurrensfördelar.

Det finns en risk för att kombinationen av det utländska utbudet av vissa produkter och den förenkling av exportkontrollförfarandena som genomförs i vissa tredje länder kan göra det svårare för exportörer från EU att konkurrera på de globala marknaderna.

1.2 Förslagets innehåll

Enligt artikel 25 i PDA-förordningen om produkter med dubbla användningsområden ska kommissionen utarbeta en rapport om genomförandet av EU:s exportkontrollsystem och möjliga reformområden. Kommissionens syfte med grönboken är att inleda en bred allmän diskussion om hur EU:s nuvarande system för kontroll av export av produkter med

dubbla användningsområden fungerar. Detta samråd genomförs i syfte att samla in information från det civila samhället, icke-statliga organisationer, industrin, den akademiska världen och medlemsstaternas regeringar om:

- Detaljerade bestämmelser om den nuvarande exportkontrollen för att förbereda översynen av systemet.
- Den gradvisa reformen av EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden för att anpassa den till snabbt föränderliga omständigheter i den moderna världen.

Resultaten av samrådet kommer därför att bidra till att identifiera styrkor och svagheter i det nuvarande systemet och kartlägga en långsiktig vision av ramverket för EU:s exportkontroll. Dessa resultat kommer att omsättas i konkreta ändringar av det nuvarande systemet och förberedandet av en långsiktig strategi för utveckling av exportkontroller i EU.

Följaktligen ser Kommissionen att det kan bli nödvändigt att börja arbeta mot en mer utvecklad riskbaserad modell för EU:s exportkontroller, där de begränsade resurserna investeras i att kontrollera produkter med högst risk. För att det ska fungera, menar kommissionen att följande måste säkerställas:

En gemensam strategi för riskbedömning bör användas av alla myndigheter för exportkontroll.

Ett ökat systematiskt utbyte av information om tvivelaktiga transaktioner och utfärdade licenser.

Det nationella generella exporttillståndet bör successivt avvecklas till förmån för EU:s generella exporttillstånd.

En gemensam strategi för övergripande kontroller bör utarbetas.

En tillfredsställande lösning på problemet med kontroller av överföring inom EU måste hittas.

Efterlevnaden måste kontrolleras på ett samordnat sätt i hela EU, med förbättrad tillgång till relevant information för EU:s tullmyndigheter.

Kommissionen menar att enligt denna modell skulle medlemsstaterna bibehålla kontrollen över sin exportkontrollpolitik eftersom de även fortsättningsvis skulle kunna förhindra export om deras säkerhetsintressen

står på spel. På det hela taget skulle en verklig gemensam strategi för exportkontroller införas i hela EU, vilket leder till:

Lika behandling av exportörer

Ett förbättrat klimat för företagens verksamhet.

Förstärkt kontroll av de mest riskfyllda transaktionerna.

Förstärkt export från EU.

Som en följd av detta kunde både säkerheten och EU:s konkurrenskraft ökas.

För att säkerställa att strukturen för EU:s framtida exportkontroll fungerar som förväntat bör ett systematiskt informationsutbyte äga rum i fråga om olika aspekter av exportkontroller. Detta skulle omfatta åtminstone följande:

Uppgifter om de licenser som utfärdats av EU:s medlemsstater.

Uppgifter om exportörer som är engagerade i export av produkter med dubbla användningsområden.

Uppgifter om exportörer som är registrerade för användning av generella exporttillstånd.

Tvivelaktiga personer och enheter som försöker handla upp produkter med dubbla användningsområden.

Att sammanställa sådan information skulle å ena sidan säkerställa att tillståndsmyndigheterna har den nödvändiga bakgrunden om licensfrågor som behövs för att säkerställa en enhetlig tillämpning av exportkontroller inom EU. Å andra sidan skulle tillgång till denna information möjliggöra en effektivare tillämpning vid EU:s gränser eftersom olika transaktioner enkelt kunde dubbelkontrolleras mot förteckningar över giltiga licenser och exportörer.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I PDA-förordningen anges de viktigaste inslagen i 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. Exportkontrollen regleras idag av lagen

(2000:1064) om exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden.

Fyra typer av tillstånd är för närvarande tillgängliga enligt förordningen om produkter med dubbla användningsområden, av vilka tre utfärdas av medlemsstaterna (individuella, globala och nationella generella exporttillstånd). EU:s generella exporttillstånd (EU GEA) EU001, som finns i bilaga II till förordningen, utfärdas av EU. Kommissionen är medveten om att handläggningstiderna och kraven för de olika tillstånden varierar mellan olika medlemsstater och vill därför samla in ytterligare uppgifter från berörda parter om hur dessa tillstånd tillämpas inom EU.

Användningen av nationella generella exporttillstånd av medlemsstater är särskilt intressant på grund av dess betydande inverkan på exporten. Det som är positivt är att nationella generella exporttillstånd avsevärt kan underlätta export av produkter i lågrisksituationer. Negativt är dock att nationella generella exporttillstånd endast är tillgängliga för exportörer i vissa medlemsstater och därmed kan riskera att snedvrider den inre marknaden. Endast 7 medlemsstater har gjort nationella generella exporttillstånd tillgängliga för sina exportörer.

Förordningen om produkter med dubbla användningsområden ger medlemsstaterna möjlighet att införa vissa ytterligare nationella åtgärder gällande produkter med dubbla användningsområden. Sådana ytterligare åtgärder planeras bland annat 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 på grund av den allmänna säkerheten eller de mänskliga rättigheterna (artikel 8).

Att nationella åtgärder är tillåtna inom så stora områden tyder på betydande skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller omfattningen av nödvändiga kontroller av produkter med dubbla användningsområden.

I förordningen om produkter med dubbla användningsområden ingår i artikel 12 en förteckning över de kriterier som ska användas för att bedöma ansökningar om tillstånd. Det som är positivt är att förordningen innehåller ett antal flexibla kriterier som gäller i hela EU. Negativt är dock att dessa

kriterier kan vara för allmänna till sin karaktär vilket lämnar utrymme för varierande tolkningar.

För vissa produkter krävs även tillstånd för överföring inom gemenskapen (se artikel 22.1 PDA-förordningen). Kommissionen har vid flera tillfällen tagit emot feedback från berörda parter om att dessa kontroller inom EU i onödan hindrar samarbete på olika projekt bland EU:s medlemsstater eftersom inte endast konkreta produkter omfattas av kontroll, utan även den relevanta tekniken. Kontroller av överföring inom EU gör det väldigt komplicerat att inkludera leverantörer eller underleverantörer baserade utanför den huvudsakliga medlemsstaten i ett projekt. Detta gäller även under anbudsfasen. Följaktligen lider samarbete mellan företag belägna i olika medlemsstater. Detta är fallet särskilt inom sektorn för kärnteknik².

Kommissionens förslag kan således komma att medföra en reform av rådets PDA-förordning och därmed också ett krav på följdändringar i svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Då det inte finns några konkreta förslag på förändringar i gällande exportkontrollregelverk finns ingen möjlighet att göra en konsekvensanalys. Dock kan konstateras att en del idéer som framförs av Kommissionen torde få budgetära konsekvenser då dessa medför en ökad administration för medlemsstaternas licensieringsmyndigheter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att en noggrann avvägning görs mellan behovet av fortsatt strikt svensk exportkontroll och inom ramen för detta så få hinder som möjligt för legitim handel. Mot bakgrund av att handel med kontrollerade varor kan ha en påverkan på medlemsstaternas nationella

² Det bör framhållas att kontroller av överföringar av kärnmaterial inom EU också är knutna till tilläggsprotokollet med IAEA.

utrikes- och säkerhetspolitik måste tillståndsprövningen avseende export av produkter med dubbla användningsområden även fortsättningsvis ske av respektive medlemsstats licensmyndighet. Regeringen delar Kommissionens strävan att det är viktigt att kontrollerna sätts in där de gör bäst nytta ur ett icke-spridningsperspektiv. Vidare är det även fortsättningsvis viktigt att förändringar i exportkontrollregelverket/systemet inte medför att säkerhetsaspekterna för upprätthållande av en exportkontroll försämras samt att respekten för internationella åtaganden på icke-spridningsområdet bibehålls.

Regeringen välkomnar förslag som medför en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna inte minst vad gäller tolkningar av kontrolltexten, såväl i själva förordningen som i dess bilagor. Syftet med en ökad harmonisering måste leda till en ökad effektivisering.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga EU-medlemsstats ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen är som förslagsställare drivande i frågan. Övriga relevanta institutioner har ännu inte givit uttryck för någon ståndpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till Inspektionen för Strategiska produkter (ISP), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) och Tullverket. Regeringen har även för avsikt att remittera förslaget till Sveriges Exportkontrollförening (EKF) och ett antal berörda svenska företag och intressenter.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 25 i förordningen om produkter med dubbla användningsområden ska kommissionen utarbeta en rapport om genomförandet av EU:s exportkontrollsystem och möjliga reformområden.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Strategin för exportkontroller enligt den modell som beskrivs ovan skulle i grunden likna EU:s nuvarande system för exportkontroll i och med att en rad nationella myndigheter för exportkontroll skulle ansvara för de beslut om licenser som fattas inom deras respektive medlemsstater. Denna strategi skulle garantera 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

Förslaget började behandlas i rådsarbetsgruppen i juli. Grönboken är utformad för att inleda översynen av EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden i enlighet med artikel 25 i PDA-förordningen. Det ungefärliga tidsplanen för de kommande stegen anges nedan:

- 31 oktober 2011 – avslutande av samråd
- januari 2012 – rapport om grönbokens resultat

–	september 2012 – formell rapport till	2011/12:FPM4
Europaparlamentet och	rådet	enligt
artikel 25		
–	2013 – 2014 – förslag till ändring av	
förordningen om produkter	med	dubbla
användningsområden.		

4.2 Fackuttryck/termer

Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är produkter som kan användas för både civila- och militära ändamål.

Gemenskapens generella exporttillstånd: Detta tillstånd omfattar alla produkter i bilaga I till rådsförordningen. Undantagna är alla produkter i bilaga IV och tolv särskilt angivna produkttyper. Tillståndet är giltigt för export till följande destinationer: Amerikas förenta stater, Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge och Schweiz. Gemenskapens generella exporttillstånd är "öppet", dvs. tillståndet kräver ingen ansökan hos den nationella exportkontrollmyndigheten.

Generellt (nationellt) tillstånd: Det svenska generella exporttillståndet är liksom gemenskapens generella tillstånd "öppet", dvs. det gäller utan ansökan. Det svenska generella tillståndet gäller för temporär export för reparation, utbyte eller demonstration och export efter reparation och demonstration. Det gäller inte för särskilt känsliga produkter. Tillståndet gäller för export till 42 angivna destinationer.