



Vitbok om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden

2023/24:FPM39

Utrikesdepartementet

2024-02-27

Dokumentbeteckning

COM(2024) 25
VITBOK om exportkontroller

Sammanfattning

Den 24 januari 2024 presenterade kommissionen en vitbok om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Vitboken innehåller fyra förslag. På kort sikt föreslås en utökning av EU:s exportkontrollförteckning med produkter och tekniker som blockeras från beslut i de multilaterala exportkontrollregimerna. Vitboken förespråkar också inrättandet av ett forum för politisk samordning samt aviserar att kommissionen kommer att lägga fram en rekommendation om en mekanism för bättre samordning av medlemsstaternas nationella exportkontrollåtgärder. I vitboken föreslås även en tidigareläggning av utvärderingen av förordningen från maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Regeringen anser att exportkontrollsystemets befintliga ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och EU fungerar väl, men välkomnar mer samarbete och samordning av exportkontrollen i EU, särskilt medlemsstaternas nationella exportkontrollåtgärder. Utrymme måste dock fortsättningsvis lämnas åt medlemsstaterna att göra sina egna säkerhetspolitiska bedömningar samt fortsatt kunna införa nationella exportkontrollåtgärder som är nödvändiga utifrån medlemsstaternas säkerhetsperspektiv. Sverige och EU bör fortsatt sträva efter så globala och enhetliga regler som möjligt för att främja effektiv exportkontroll och lika villkor för industrin. Kommissionens förslags eventuella påverkan på de multilaterala exportkontrollregimernas ställning bör noggrant analyseras. Regeringen delar inte kommissionens bedömning att utvärderingen av PDA-förordningen bör tidigareläggas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Ärendets bakgrund

EU har ett gemensamt regelverk för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden, det vill säga produkter som kan användas för både civila och militära ändamål. Det är en högteknologisk sektor som bidrar till EU:s innovations- och konkurrenskraft.

Exportkontroll är ett viktigt instrument för att förhindra spridning av massförstörelsevapen. Stater är skyldiga att ha en effektiv exportkontroll för detta ändamål enligt FN:s säkerhetsrådsresolution 1540 från 28 april 2004. I EU regleras exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning), nedan PDA-förordningen.

Kompletterande bestämmelser till PDA-förordningen finns i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Regelverket föreskriver tillståndskrav för export utanför EU av produkter med dubbla användningsområden, som antingen upptas på EU:s kontrollförteckning, eller som utan att upptas på förteckningen likväl kan komma att användas för massförstörelsevapen, eller militär slutanvändning om det land som köper produkterna eller destinationslandet är föremål för ett rättsligt bindande vapenembargo, och exportören har fått information om detta eller har anledning att misstänka sådan användning (den så kallade generalklausulen, eng. *catch-all*).

EU:s gemensamma kontrollförteckning över exporttillståndspliktiga PDA utgörs av förordningens bilaga I. Kontrollförteckningen i bilaga I används sedan av medlemsstaterna i deras nationella beslutsfattande. Bilaga I är i sin helhet en återspeglning av de beslut som fattas med konsensus vid de årliga mötena i de multilaterala exportkontrollregimerna: Australiengruppen för biologiska och kemiska produkter; Nuclear Suppliers Group för kärntekniska produkter; Missilteknologikontrollregimen för robotteknik och fullständiga robotsystem och Wassenaar-arrangemanget för konventionella vapen och övrig avancerad teknik. Sverige och flera andra EU-medlemsstater, dock inte alla, deltar i dessa internationella regimer i nationell kapacitet. Kommissionen deltar endast fullt ut i Australiengruppen och som observatör i Nuclear Suppliers Group.

Enligt PDA-förordningen finns möjlighet för en medlemsstat att med hänsyn till den allmänna säkerheten, inbegripet förebyggande av terroristhandlingar, eller till överväganden rörande mänskliga rättigheter, förbjuda eller kräva tillstånd för export av PDA som inte förtecknas i bilaga I. Ett antal medlemsstater, bland annat Nederländerna, Spanien och Tyskland, har använt sig av denna möjlighet. En medlemsstat kan också använda sig av en annan medlemsstats nationella kontrollförteckning för att göra produkter exporttillståndspliktiga.

I ljuset av den geopolitiska utvecklingen har kommissionen påbörjat ett arbete och konsultationer med EU:s medlemsstater om EU:s förhållningssätt till ekonomisk säkerhet. I meddelandet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet från 20 juni 2023 (COM (2023) 20 slutlig) framgick att kommissionen skulle komma att föreslå åtgärder som syftade till att, som kommissionen uttryckte det, fullt ut genomföra PDA-förordningen och lägga fram ett förslag för att säkerställa att den är ändamålsenlig och effektiv. Den 24 januari 2024 antog kommissionen fem initiativ i linje med meddelandet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet. Ett av förslagen är en vitbok om exportkontroll av PDA. Innehållet i vitboken presenteras nedan. Kommissionen genomför ett offentligt samråd om vitboken. Konsultationen avslutas i april 2024.

1.1.2 Syftet med förslaget

Förslagen i vitboken syftar enligt kommissionen till att möjliggöra enhetliga och effektiva kontroller inom EU och stimulera en diskussion om PDA-förordningens ändamålsenlighet och effektivitet i mötandet av EU:s nuvarande och framtida säkerhetsbehov.

1.2 Förslagets innehåll

I vitboken presenterar kommissionen fyra förslag på kort och medellång sikt.

- Det första förslaget innebär att PDA-förordningens bilaga I utökas till att omfatta produkter som i dag blockeras, särskilt av Ryssland, från att genom konsensusbeslut förtecknas i de multilaterala exportkontrollregimerna. Kommissionen föreslår att bilaga I i första hand utökas genom en ändring av PDA-förordningen som då beslutas av Europaparlamentet och rådet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. En utökad bilaga I skulle bli tillämplig i samtliga medlemsstater och nationella kontrollistor skulle därmed inte behövas (enligt kommissionens resonemang). I andra hand föreslås att kommissionen antar en delegerad akt och kompletterar bilaga I, vilket kommissionen dock endast kan överväga om medlemsstaterna inför varje beslut kan bekräfta enligt artikel 17 i PDA-förordningen att ändringen reflekterar medlemsstaternas internationella åtaganden att kontrollera de ifrågavarande produkterna.

- I ljuset av ökande geopolitiskt tryck menar kommissionen att EU behöver en ny plattform för diskussioner om exportkontroll på högre nivå. Därför föreslås att ett EU-forum upprättas för politisk samordning av exportkontroll. Syftet enligt kommissionen är att främja gemensamma EU-positioner med hänsyn till den inre marknaden samt att bereda och samordna positioner och åtgärder internationellt.
- Kommissionen föreslår inrättandet av en mekanism för samordning av medlemsstaternas nationella exportkontrollåtgärder. Medlemsstaterna skulle då ges möjlighet att anmäla till kommissionen och andra medlemsstater före antagandet av en nationell kontrollförteckning. Andra medlemsstater och kommissionen skulle då ges möjlighet att ge synpunkter på den nationella åtgärden, i kommissionens fall om åtgärden påverkar unionens intressen. Mekanismen syftar till att öka transparensen kring kommande nationella listor och föreslås vara frivillig. EU-kommissionen avser lägga fram en rekommendation före innevarande mandatperiods slut.
- Kommissionen föreslår att utvärderingen av PDA-förordningen (som i förordningen förutses till mellan 2026 och 2028) tidigareläggs till första kvartalet 2025. Som anledning uppges omvärldsförändringar sedan förordningens ikraftträdande 2021. Utvärderingen skulle understödjas av en allomfattande studie under 2024 samt av de riskbedömningar av kritiska teknikområden för EU:s ekonomiska säkerhet som är pågående. Kommissionen avser göra utvärderingen i samråd med medlemsstaterna, liksom med intressenter i ett offentligt samråd.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Vitboken har ingen verkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Vitboken innehåller ingen konsekvensanalys och dess effekter på statsbudgeten och EU:s budget är inte kända. 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).

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

De rättsliga grunderna för och konsekvenserna av förslagen i vitboken behöver noggrant analyseras vidare, inte minst av skäl kopplade till nationell säkerhet, de multilaterala exportkontrollregimernas effektivitet, svenska handelsintressen, EU:s inre marknad och tillämpligt regelverk.

Regeringen anser att exportkontrollsystemets befintliga ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och EU fungerar väl, men välkomnar mer samarbete och samordning av exportkontrollen inom EU, särskilt medlemsstaternas nationella exportkontrollåtgärder. Det är viktigt att främja lika villkor inom EU och globalt, både med hänsyn till global säkerhet och konkurrenskraften för europeisk industri. Utrymme måste dock även fortsättningsvis lämnas åt medlemsstaterna att göra sina egna säkerhetspolitiska bedömningar samt även fortsatt kunna införa nationella exportkontrollåtgärder som är nödvändiga utifrån medlemsstaternas säkerhetsperspektiv. Kommissionens och medlemsstaternas roll i vitbokens två förslag om större samordning bör förtydligas, liksom frågor kopplade till sekretess.

Regeringen delar kommissionens analys att den geopolitiska utvecklingen leder till utmaningar i de multilaterala exportkontrollregimerna, men Sverige och EU bör fortsatt sträva efter så globala och enhetliga regler som möjligt för att främja effektiv exportkontroll och lika villkor för industrin. Det görs bäst inom ramen för det internationellt etablerade exportkontrollsystemet och beslut i regimerna bör fortsatt utgöra grunden för EU:s gemensamma kontrollförteckning av PDA. Kommissionens förslags eventuella påverkan på de multilaterala exportkontrollregimernas ställning bör noga analyseras.

Exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden är ett politikområde som inbegriper både EU:s gemensamma handelspolitik och nationell säkerhetspolitik. Exportkontrollens generella normer utgörs av gemenskapsrätt (PDA-förordningen) men implementeringen (tillståndsgivning) och uppdateringen av EU:s kontrollförteckning i bilaga I sker på medlemsstatsnivå och utifrån nationella utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter. Sveriges och andra medlemsstaters medverkan och åtaganden inom de internationella exportkontrollregimerna utgör här en essentiell del av EU:s exportkontrollsystem. Regeringen avser att i det kommande arbetet med kommissionens förslag värna denna väl avvägda balans för exportkontrollen, som även har stöd i EU:s fördrag.

Regeringen delar inte kommissionens bedömning att utvärderingen av PDA-förordningen bör tidigareläggas. Såväl medlemsstaterna som kommissionen arbetar med att fullt ut implementera den omarbetade PDA-förordningen från 2021. Förordningen ger medlemsstaterna och kommissionen effektivare verktyg för att möta tekniska och säkerhetspolitiska utmaningar. Arbetet i EU bör i första hand inriktas på att utnyttja de verktyg som redan finns.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2023/24:FPM39

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionens ståndpunkter framgår av förslaget innehåll, se 1.2.

Övriga institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Vitboken har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter. PDA-förordningen har antagits med den gemensamma handelspolitiken i artikel 207.2 EUF-fördraget som grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Diskussioner pågår i rådet om strukturen för det fortsatta arbetet med vitboken och övriga initiativ inom ramen för kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet.

4.2 Fackuttryck/termer