

Motion till riksdagen 2012/13:U338

av **Bodil Ceballos m.fl. (MP)**

Motköp vid vapenexport

Sammanfattning

För att få internationella vapenaffärer i hamn använder ofta vapenindustrin sig av omfattande motköpsaffärer; så kallade offsetaffärer. Offsetaffärer tillämpas företrädesvis när det gäller just krigsmateriel och när summan överstiger 100 miljoner kronor. Inte sällan ingår i sådana affärer också att delar av produktionen förläggs till köparlandet, för att de vill göra ett tekniksprång och dra nytta av den tekniska kompetensen. Inte sällan lovar säljaren att investera och importera varor till ett flera gånger högre värde än den ursprungliga vapenaffären.

Det råder idag stor enighet om att motköpsaffärer eller så kallade offset generellt är något dåligt eftersom de anses strida mot frihandelns principer. De hindrar den fria konkurrensen, de omgärdas av nästintill obefintlig transparens och öppnar för korruption. World Trade Organization (WTO) har av dessa skäl i princip förbjudit offsetaffärer. Men eftersom överskottet på vapen är så stort i världen har man beslutat om att göra undantag för just krigsmateriel.

Miljöpartiet de gröna menar att den svenska regeringen måste agera och aktivt ta avstånd från vapenindustrins användande av motköps-offsetaffärer. Ser man problem när svenska staten köper in, så borde man även se liknande problem vid export. Det borde dessutom vara svårt, om inte omöjligt, att tillåta vapenindustrins motköps- eller offsetaffärer då de är oförenliga med den Politik för Global Utveckling (PGU) som riksdagen 2003 enhälligt ställde sig bakom och som syftar till att alla politikområden ska främja fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter. Vår handelspolitik, inklusive regelverket som omgärdar vapenexporten, ska således inte motverka de insatser som görs inom ramen för Sveriges utvecklingssamarbete. Marknaden kan i det här avseendet inte tillåtas reglera sig själv utan det krävs lagstiftning på nationell liksom internationell nivå. Sverige bör avstå från användande av motköps- eller offsetaffärer vid import såväl som export. Sverige bör även driva denna fråga på EU-nivå samt på internationell nivå, till exempel i WTO.

Fel! Okänt namn

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om motköps- eller s.k. offsetaffärer vid export och import av krigsmateriel.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att transparens måste råda vid all vapenexport där offsetaffärer används.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa förbud mot användandet av offsetaffärer vid export av vapensystem.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i alla internationella sammanhang ska driva frågan om avskaffande av undantag i WTO som tillåter offsetaffärer vid vapenaffärer.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att PGU ska vara vägledande även vid vapenexport.

Motköp eller offset

Enligt Exportrådet har motköp sitt ursprung i handeln mellan väst och de forna öststaterna. Då man saknade en konvertibel valuta betalades åtskillig import i stället med råvaror, exempelvis olja. För att slippa alla negativa planekonomiska associationer vänder sig branschen i dag mot termen motköp och föredrar i stället offset.

Enligt statistik från Sipri såldes krigsmateriel 2007 för över US\$ 51 miljarder, motsvarande cirka 335 miljarder kronor. Det är en uppskattad siffra eftersom den är beräknad på öppna källor. Då många vapenaffärer ofta omgärdas av sträng sekretess kan summan vara betydligt högre. Omfattande motköpsaffärer är ofta en förutsättning för många av dessa vapenaffärer.

Lite förenklat handlar offsetaffärer oftast om direkt och indirekt offset. Det förstnämnda handlar om ett sidoavtal som direkt berör huvudprodukten som säljs och köps. Det kan vara militär utrustning, system och tjänster. Inte sällan erbjuds delar av tillverkningen flytta till det köpande landet, eller att vapensystem sätts ihop på plats i köparlandet. Detta sker ofta under en begränsad tid.

Indirekt offset kan beskrivas som sidoavtal som inte är direkt relaterad till den produkt som säljs och köps. Det kan vara alla typer av produkter, ofta av civil karaktär. Det kan handla om råvaror, jordbruksvaror eller andra produkter.

Offsetaffärer

Offsetaffärer tillämpas företrädesvis när det gäller just krigsmateriel och när summan överstiger 100 miljoner kronor. Inte sällan ingår i sådana affärer också att delar av produktionen förläggs till köparlandet, för att man där vill göra ett tekniksprång och dra nytta av den tekniska kompetensen. Inte sällan lovar säljaren att investera och importera varor till ett värde flera gånger värdet på den ursprungliga vapenaffären.

Det råder idag stor enighet om att offsetaffärer, eller så kallade kompensationsköp, generellt är något dåligt vid försvarsupphandlingar eftersom de anses strida mot frihandelsprinciper. De hindrar den fria konkurrensen, de omgärdas av nästintill obefintlig transparens och öppnar för korruption. World Trade Organization (WTO) har av dessa skäl i princip förbjudit offsetaffärer. Men eftersom överskottet på vapen är så stort i världen har man beslutat om att göra undantag för just krigsmateriel.

De nuvarande svenska reglerna gällande offsetaffärer är från 1999 och nya riktlinjer antogs 2002. EU håller på att samordna den europeiska vapenindustrin genom att försöka harmonisera reglerna kring vapenexporten. I oktober 2008 presenterade EU-kommissionen ett frivilligt och icke-bindande Code of Conduct för offsetaffärer, som skrevs under av alla EU-länder (med undantag för Rumänien och Danmark). Ytterst regleras offsetaffärer av Artikel 346 i EU:s Lissabonavtal. EU-kommissionen liksom den svenska regeringens principiella inställning till motköp är att det snedvrider konkurrensen. EU-kommission gör gällande att det är ett nödvändigt ont för att möta konkurrens från USA – världens i särklass största exportör av vapensystem. När svenska staten köper krigsmateriel är policyn att inte kräva någon annan kompensation, som när Sverige för något år sedan beslutade att anskaffa amerikanska Blackhawkhelikoptrar för ett värde av 4,7 miljarder kronor. Regeringen ser dock gärna att samarbetsavtal inom vapenindustrin skapas mellan svenska och utländska försvarsindustrier, dels för att främja teknikutvecklingen, dels framför allt för att skapa arbetstillfällen (The Swedish Defence Industry Forecast Until 2015). Motköpsåtaganden vid vapenförsäljning däremot är något som industrin själv beslutar om. Regeringen har egentligen inga åsikter när exempelvis Saab väljer att erbjuda motköp när företaget marknadsför sina stridsflygplan utomlands.

Konkurrensen snedvrids

Ett vanligt förekommande argument till varför motköpsaffärer inte kan avskaffas är att USA, som är den största vapenexportören, använder sig av motköp. Då kan inte mindre exportländer gå före och avskaffa motköpsaffärer, sägs det. Vapenaffärer är inte vilken vara som helst, det visar WTO:s undantag för offsetaffärer tydligt. När vi ställer allt högre krav på transparens, resul-

Fel! Okänt namn på

tat och sträng kamp mot korruption inom biståndet, varför har vi så svårt att ställa liknande krav på försvarsindustrin?

Idag är det så gott som helt omöjligt att sälja krigsmateriel på export utan att man förbinder sig att göra offsetaffärer i köpande land till minst 100 procent av kontraktets värde. Vapensystemen säljer inte sig själva, utan det behövs olika smörjmedel.

Som vi tidigare visade handlar det om krigsmateriel för enormt stora värden som varje år byter ägare. Ett stort antal länder använder sig av indirekt offset, dvs. att man godkänner en mängd andra produkter som motköp, inte enbart krigsmateriel. Hade det handlat om en affär gällande kylskåp och andra vitvaror hade det inte varit tillåtet, men vid vapenaffärer kan allehanda varor räknas in i vapenaffären.

EU-kommissionen och riksdagens försvarsutskott har tidigare påpekat att utöver att motköp innebär att konkurrensen snedvrids är risken också stor att det land som köper produkterna i själva verket är mer intresserat av själva motköpet i sig än av det materiel de köper.

Ett talande exempel för detta är Saabs aggressiva marknadsföring av JAS Gripen i Sydafrika, Tjeckien, Ungern, Indien och Brasilien. Som en del av ansträngningarna att sälja stridsflygplanet använder Investorsfären hela sitt kontaktnät och inflytande och ser till att företag som Atlas Copco och Swedish Match bidrar till dessa offsetaffärer genom att till exempel flytta tillverkning. När Ungern skulle hyra fjorton JAS-plan av Sverige flyttade Electrolux sin dammsugarfabrik från Västervik till Ungern. Över 500 arbetstillfällen i Småland försvann.

Utan Investors erbjudande av konstruktiva offsetaffärer hade flygplanet sannolikt haft ännu svårare att hitta utländska köpare.

I den aktuella JAS-affären med Schweiz vill svensk industri sälja JAS Gripen till ett värde av 22 miljarder kronor. Samtidigt måste det ske svenska motköp för samma summa. Företrädare för Schweiz regering framhöll exempelvis att JAS-planet kanske inte var det mest avancerade alternativet men att priset var bra.

Sett ur politisk synvinkel är det lätt att förstå offsetaffärernas attraktionskraft för ett vapenköpande land. Skulle köpet ifrågasättas kan regeringen alltid peka på att köpet skedde mot frikostiga motköpsåtaganden och att det därför var en bra affär för landet.

Obefintlig transparens

I USA redovisas motköpsaffärer årligen till USA:s kongress – US Bureau of Industry and Security (BIS) redovisar varje år om de olika offsetaffärer som landet ingår. Impact of Offsets in Defense Trade: An Annual Report to Congress # 16 – där delar av rapporten inte är offentlig, men redovisas i sin helhet för kongressen.

I boken ”Mutor, makt och bistånd” som granskar JAS-affären med Sydafrika skriver författaren och journalisten Nils Resare att han är övertygad om

Fel! Okänt namn på

att motköpen inte kommer i närheten av de utlovade 70 miljarder kronorna – fyra gånger mer än det ursprungliga värdet av flygplansaffären. Problemet är att det inte finns någon officiell statistik att tillgå eftersom affärssekretess råder.

Nils Resare säger i en intervju till Riksdag och Departement (Ökade krav att skrota motköp, den 12 december 2011) att ”den stora skandalen är att man tillät dessa motköp utan någon som helst insyn”.

Bristen på information har resulterat i att alla ekobrottsundersökningar gällande misstanke om utbetalning av mutor till sydafrikanska beslutsfattare har lagts ner i brist på bevis.

Självklart är de så att riksdagen måste informeras om industrin lever upp till sina åtaganden när motköpen har blivit en så viktig del av vapenexporten. Är dessutom exporten en drivande faktor bakom anskaffningen av ett vapensystem för svenskt bruk, ter det sig helt barockt att riksdagen inte skulle få möjlighet att granska om kontraktet åtföljts eller inte. Det är absolut nödvändigt att riksdagen skärper kraven på krigsindustrin och kräver en bättre redovisning för hur företagen lever upp till sina åtaganden. Detta vill vi ge regeringen tillkänna.

Ökad risk för korruption

Fredsforskare världen över menar att motköp, eller offsetaffärer, inte medför något positivt. Varken för säljare eller köparen. Motköpen överdrivs av motagarländerna och används som argument för att driva igenom vapenaffärer.

Det är ett problem att offsetaffärernas konstruktion gör att det finns ett stort utrymme för mutor. Dr Elisabeth Sköns, forskare vid Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Sipri, säger i en artikel i Östgöta Correspondenten (Forskare: Motköp innebär inget positivt, 2008-02-19): ”I Sydafrika blev det ett väldigt geschäft. Man räknade offsetpoäng som omräknades till pengar och började en handel med vanliga kontrakt.”

Enligt Transparency International, som under lång tid har granskat frågan om motköps- eller offsetaffärer, finns det tre områden där det råder risk för korruption som kommer ifrån offsets.

1. Det finns en stor risk för inkorrekt påverkan vid köp av krigsmateriel.
2. Att otillbörlig påverkan sker som åsidosätter konkurrensen på ett icke-transparent sätt.
3. Att offsetaffärer används för att betala korrupta regeringsföreträdare i köparlandet.

Politik för global utveckling

Utvecklingsfrågor och säkerhetsfrågor är tätt sammanvävda. Den överväldigande delen av världens vapen säljs från rika länder, medan de flesta väpnade

Fel! Okänt namn på

konflikterna pågår i fattiga länder. Enligt FN utgör de militära rustningarna ett av de främsta hoten mot genomförandet av utvecklingsmålen.

De senaste åren har frågan om svensk vapenexport uppmärksammats genom en rad kritiserade affärer. I svensk lag är vapenexport förbjuden, men det finns möjlighet till undantag. För att sälja vapen till ett annat land måste det finnas säkerhets- eller försvarspolitiska skäl och försäljningen får inte strida mot Sveriges utrikespolitik. Riktlinjerna säger att export till länder i krig, länder som grovt kränker mänskliga rättigheter eller länder som riskerar att göra detta inte ska tillåtas. Arbetsmarknadsskäl får således inte ligga till grund för vapenexport även om det framstår så i den svenska debatten på sistone.

Trots att vapenexport är förbjuden gör undantagen att den svenska vapenexporten ökar år efter år. Statistiken för år 2011 visar på ett nytt rekordår med en försäljning på 13,9 miljarder kronor. Sedan 2001 betyder det en ökning på över 350 procent. Sverige säljer mest vapen i världen, räknat per person. Sverige är en av världens tio största vapenexportörer. Sverige säljer i strid med regelverket också vapen till krigförande länder, till exempel USA. Svenska vapen har använts i bland annat Burma, Sri Lanka, Indonesien, Irak och Afghanistan (av bland annat USA). Under 2011 gick över hälften av vapenexporten till icke-demokratiska länder. Miljöpartiet har särskilt uppmärksammat Sveriges nära militära samarbete med Saudiarabien.

Miljöpartiet vill åter uppmärksamma regeringen på att det är djupt problematiskt att sälja vapen till länder med en fattigdomsproblematik. Det gäller även medelinkomstländer där en stor del av världens fattigaste människor bor. Det är inte utan att det låter ihåligt när vi vet att Sverige ökar sin vapenexport till exempelvis Brasilien, Sydafrika, Thailand, Indien och Pakistan. Länder som brottas med enorma utvecklingsproblem. Trots stor fattigdomsproblematik är Pakistan ett av få länder i världen som lägger mer pengar på försvaret än på utbildning och hälsa tillsammans. Dessutom befinner sig Pakistan i en långvarig konflikt med Indien om gränsområdet Kashmir. Båda länderna är dessutom kärnvapenstater. Förutom att Sverige beväpnar Pakistan säljer vi även vapen till Indien. Sverige bidrar således aktivt till en upprustningsspiral i en av världens mest explosiva regioner.

Syftet med PGU är att skapa utveckling för dem som PGU kallar fattiga utvecklingsländer och värna om fattigas behov, demokrati och mänskliga rättigheter. Svenska vapen säljs till länder med stor fattigdom där vapenköpen direkt kan motverka arbetet mot fattigdom. Det är ett grundläggande problem att världen väljer att prioritera militära satsningar i stället för att lösa problemen med fattigdom. För varje krona som läggs på bistånd i världen läggs ytterligare 15 kronor på militära utgifter.

Om Sverige ska leva upp till PGU:n, EU:s motsvarighet (Policy Coherence for Development) och EU:s nya uppförandekod bör vapenexporten i varje enskilt fall föregås av en problematiserande granskning av om vapenexporten riskerar att motverka hållbar utveckling. En försiktighetsprincip bör anges i samband med vapenexport som innebär att om det finns risk för en målkonflikt bör fattigdomsbekämpningen få företräde.

Miljöpartiet menar att den svenska regeringen måste agera och aktivt ta avstånd från vapenindustrins användande av motköps- eller offsetaffärer. Ser

Fel! Okänt namn på

man problem när svenska staten köper in krigsmateriel borde man även se liknande problem vid export. Regeringen kan inte fortsätta vara passiv inför vapenindustrins sockrade offseterbjudanden när de marknadsför JAS Gripen utomlands, speciellt då i länder där det förekommer ett fattigdomsproblem, likt Sydafrika, Thailand, Indien och Brasilien.

Det borde vara svårt, om inte omöjligt, att tillåta vapenindustrins motköps- eller offsetaffärer då de borde vara oförenliga med den Politik för Global Utveckling (PGU) som riksdagen 2003 enhälligt ställde sig bakom och som syftar till att alla politikområden ska främja fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter. Vår handelspolitik, inklusive regelverket som omgärdar vapenexporten, ska således inte motverka de insatser som görs inom ramen för Sveriges biståndssamarbete. Detta vill vi ge regeringen tillkänna.

Användandet av offsetaffärer inom vapenindustrin innebär att den får exempelvis JAS Gripen att framstå som bättre än vad den egentligen är. Denna krigsindustrins ”dopning” bidrar till att Sverige låser fast sig vid upprustning och decennier av vapenexport. Vårt sikte borde vara att ställa om från vapenproduktion och vapenexport till civil produktion. Kompetensen som finns inom vapenindustrin ska självklart tas tillvara, genom att tillverka saker som kunderna vill ha – och som de är beredda att betala för.

Marknaden kan i det här avseendet inte tillåtas reglera sig själv utan det krävs lagstiftning på nationell liksom internationell nivå. Sverige bör avstå från användande av motköps- eller offsetaffärer vid import såväl som export. Sverige bör även driva denna fråga på EU-nivå samt på internationell nivå, till exempel i WTO. Detta vill vi ge regeringen tillkänna.

Stockholm den 5 oktober 2012

Bodil Ceballos (MP)

Valter Mutt (MP)

Mehmet Kaplan (MP)

Peter Rådberg (MP)