



Sveriges Exportkontrollförening

2022-01-07

Till

Utrikesdepartementet

Dnr UD2021/15100

Med anledning av remiss den 15 oktober 2021 avseende Ds 2021:32 Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden, får Sveriges Exportkontrollförening anföra följande.

Inledning

Remissen omfattar förslag till ändringar i kompletterande svensk lagstiftning med anledning av den nya EU-förordningen 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 (PDA-produkter) som trädde i kraft den 9 september 2021.

Kompletterande bestämmelser till den tidigare gällande 2009 års PDA-förordning finns framförallt i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Huvudreglerna för exportkontroll av PDA-produkter återfinns i den nya EU-förordningen som nu sedan den 9 september 2021 är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater.

Den nya förordningen innehåller flera ändringar. Ändringarna innebär bland annat:

- Kontrollområdet utökas till att omfatta export av cyber-övervakningsprodukter. Syftet är att hantera risken för att sådana produkter används i samband med internt förtryck eller för att begå allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.

- Kontrollområdet utökas till att omfatta tillhandahållandet av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.
- Det införs en mekanism som gör det möjligt att införa tillståndskrav baserat på andra medlemsstaters nationella kontrollförteckningar, för att medlemsstaterna snabbt ska kunna samordna sina åtgärder när nya risker identifieras.
- För att underlätta administrationen för exportörer införs två nya generella EU-tillstånd: ett för koncernintern överföring av programvara och teknik och ett för kryptering.
- Informationsutbytet och samrådet mellan medlemsstaterna och kommissionen ska öka, liksom öppenheten inom ramen för kommissionens årliga rapport till Europaparlamentet och rådet.

Den nya PDA-förordningen, liksom 2009 års PDA-förordning, både förutsätter och ger möjlighet till kompletterande nationell reglering. Bland annat föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa ett korrekt genomdrivande av förordningen och särskilt fastställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen eller av de bestämmelser som antas för dess tillämpning. Vidare ska varje medlemsstat vidta åtgärder för att dess behöriga myndigheter ska kunna inhämta relevant information och fastställa huruvida exportkontrollåtgärderna tillämpas korrekt. Den nya PDA-förordningen innehåller även flera särskilda bemyndiganden för medlemsstaterna att införa kompletterande bestämmelser om nationella tilläggskrav för att förstärka kontrollen.

Detta senare gäller framförallt under vilka förutsättningar underrättelseskyldighet ska krävas av företagen och har stor betydelse för omfattningen av företagets exportkontrollverksamhet.

Det är också främst när det gäller underrättelseskyldighet som den kompletterande svenska lagstiftningen kan få materiell betydelse och Exportkontrollföreningen uppehåller sig därför i detta remissvar i huvudsak till förslaget i dessa delar.

Synpunkter

Förslag till nya regler

Vilka produkter och vilken teknologi som omfattas av kontrollen framgår i huvudsak av bilaga I till förordningen (kontrollistan).

Tillståndskrav för förtecknade produkter i kontrollistan kompletteras av bestämmelsen om övergripande kontroll enligt en generalklausul (*catch-all*) med syfte att tillstånd även ska kunna krävas för export av andra produkter än de som omfattas av förteckningen i bilaga I om produkterna kan användas på de sätt som är närmare angivet, framförallt användning i samband med utveckling eller spridning av massförstörelsevapen eller för militär slutanvändning i ett land som är föremål för ett vapenembargo.

Enligt artikel 4.1 i den nya PDA-förordningen ska tillstånd krävas för export av produkter och teknologi mm. som inte förtecknas i bilaga I om exportören har **informerats** av den behöriga myndigheten att produkterna helt eller delvis är eller kan vara avsedda för någon av de användningar som anges.

Vidare skall en exportör som **känner till** att de produkter med dubbla användningsområden som denne avser att exportera och som inte förtecknas i bilaga I helt eller delvis är avsedda för någon av de användningar som avses i artikel 4.1, underrätta den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten ska besluta om huruvida tillstånd ska krävas för exporten i fråga.

Härutöver innehåller den nya PDA-förordningen flera särskilda bemyndiganden för medlemsstaterna att införa kompletterande bestämmelser om nationella tilläggskrav. Bemyndigandena ger medlemsstaterna möjlighet att anta eller behålla viss nationell lagstiftning om tillståndskrav för export av produkter som inte förtecknas i bilaga I, om exportören **har anledning att misstänka** att produkterna helt eller delvis är eller kan vara avsedda för någon av de användningar som anges. Bemyndigandet i den nya PDA-förordningen går längre än i 2009 års PDA-förordning eftersom det även innefattar militär slutanvändning och produkter som exporterats utan tillstånd.

I samband med antagandet av 2009 års PDA-förordning har Sverige infört ett bemyndigande i 4 a § PDA-lagen för regeringen att meddela föreskrifter om krav på tillstånd och om underrättelseskyldighet avseende produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter har dock hittills inte utnyttjats.

I det remitterade förslaget föreslås nu att regeringen bör utnyttja möjligheten att meddela föreskrifter om tillstånd och underrättelseskyldighet om exportören **har anledning att misstänka** att produkterna helt eller delvis är eller kan vara avsedda för någon av de användningar som anges i förordningen inte bara när det gäller produkter med dubbla användningsområden utan i så gott som alla de delar där medlemsstaten enligt förordningen genom nationell lagstiftning kan ålägga exportören en sådan underrättelseskyldighet.

Det gäller:

- produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
- cyberövervakningsprodukter,
- tillhandahållande av förmedlingstjänster och
- tillhandahållande av tekniskt bistånd.

Sveriges Exportkontrollförening delar inte uppfattningen i förslaget att denna möjlighet till utvidgning genom nationell lagstiftning bör utnyttjas.

I förslaget framförs inga belägg för att det faktum att Sverige hittills inte har utnyttjat möjligheten har medfört att icke kontrollerade produkter med dubbla användningsområden har använts i samband med utveckling eller spridning av massförstörelsevapen eller för militär slutanvändning i ett land som är föremål för ett vapenembargo.

De krav som ställs på företagen att underrätta behörig myndighet när exportören har anledning att misstänka viss användning är svåra att förutse och kan samtidigt om de inte uppfylls medföra fängelsestraff. Denna utökade administrativa börda som åläggs företagen kan inte anses stå i proportion till den nytta en sådan reglering skulle innebära. Istället vore det mer lämpligt att tillföra ISP de resurser som krävs så att myndigheten aktivt kan informera företag om att de behöver söka exporttillstånd för sina icke-kontrollerade PDA med hänsyn till risken att deras produkter kan komma att användas i samband med utveckling eller spridning av massförstörelsevapen eller för militär slutanvändning i ett land som är föremål för ett vapenembargo, eller att cyberövervakningsprodukter kan komma att användas i samband med internt förtryck och/eller begå allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.

I förslaget sägs att följden av att införa en skyldighet för en exportör att underrätta den behöriga myndigheten när denne har anledning att misstänka att en icke-förtecknad produkt med dubbla användningsområden är eller kan vara avsedd för vissa angivna användningar är att ”exportören kommer att behöva iaktta viss vaksamhet i sin verksamhet. Det är dock inte fråga om ett aktivt Undersökningskrav”.

Denna tolkning av exportörens skyldigheter är dock svårt att få att överensstämja med förordningens krav på transaktionsgranskningssåtgärder (*due diligence*) i artikel 5.2.

Härtill kommer rekommendationen om internt efterlevnadsprogram (ICP) som visserligen i princip är en rekommendation och inte bindande, men som genom tillämpningen blir indirekt bidande i varierande omfattning.

Det är således svårt för företagen att veta på vilken nivå kravet för att ha anledning att misstänka ska ligga och för att kunna driva verksamhet på ett affärsmässigt fungerande sätt är ett sådant krav på förutsebarhet fundamentalt.

Genom förslaget till dessa utökade krav på företagen kommer exportkontrollen att läggas än mera på de exporterande företagen i stället för på den kontrollerande myndighet som har exportkontroll som sin primära uppgift. En sådan utveckling av rollfördelningen och ansvaret på exportkontrollområdet är inte önskvärd av flera skäl. Det uppenbara är ISP tillsammans med sina samrådsmyndigheter besitter underrättelseinformation som inte företag har. Vidare besitter merparten av företag inte kompetens om hur en viss icke-kontrollerad produkt kan komma att användas vid framställning av massförstörelsevapen eller krigsmateriel. Vad gäller risken för att en viss produkt kan komma att användas för internt förtryck eller för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter eller den humanitära rätten, så torde även ISP och dess samrådsmyndigheter ha bättre underrättelseinformation om hur en viss stat utnyttjar icke-kontrollerade produkter.

Ytterligare en oroande aspekt är det faktum att ISP redan indikerat att företag måste vara beredda på att handläggningstiderna kommer att öka. En ökad handläggningstid kommer att få avsevärd negativ påverkan på svenska företags konkurrensförmåga. I detta sammanhang kan dessutom noteras att de avgifter från företagen som helt finansierar kontrollmyndigheternas verksamhet ständigt ökar.

Nu angivna synpunkter gör sig även gällande beträffande förslaget att genom kompletterande nationell lagstiftning föreskriva att det nya tillståndet nr EU007 för koncerninterna transaktioner inte medger export då exportören har anledning att misstänka viss angiven användning. I Förordningen föreskrivs också uttryckligen att exportörer som avser att använda detta tillstånd ska genomföra ett internt efterlevnadsprogram.

Härtill kommer förslaget i promemorian att det i förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd ska införas en ny bestämmelse som på motsvarande sätt föreskriver att transitering av icke-unionsprodukter med dubbla användningsområden som inte förtecknas i bilaga I till den nya PDA-förordningen får förbjudas, om produkterna är, eller kan vara, avsedda för viss angiven användning.

Exportkontrollföreningen delar bedömningen i promemorian att det för närvarande inte finns skäl att meddela föreskrifter om att en produkt med dubbla användningsområden ska omfattas av krav på tillstånd till export med hänsyn till den allmänna säkerheten eller mänskliga rättigheter.

Avgifter

I promemorian föreslås att Förordningen om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter ska ändras så att myndigheten ska ta ut en årlig avgift av den som tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden, förmedlingstjänster eller tekniskt bistånd som omfattas av myndighetens tillsyn enligt PDA-lagen. Detta innebär att fler företag kommer att avgiftsbeläggas.

Exportkontrollföreningen anser det principiellt fel att ISP finansieras genom avgifter. De uppgifter som myndigheten ISP utför är av den karaktären att verksamheten i stället bör finansieras på vanligt sätt med statsanslag.

Avgifter från företag för finansiering av myndigheters verksamhet kan accepteras om verksamheten i första hand är ett intresse för företagsamheten och det råder en direkt koppling mellan avgiften och den tjänst som erhålls.

Dessa krav på avgiftsfinansiering för att göra en sådan legitim är inte uppfyllda på det nu aktuella området. ISP är en central förvaltningsmyndighet med bl.a. kontroll- och tillsynsuppgifter rörande krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden och kemiska vapen. Denna tillsynsverksamhet är grundad på politiska beslut och uttryck för ett allmänt samhällsintresse. En avgiftsfinansiering av verksamheten medför bl.a. en otydlighet i åtskillnaden mellan den granskande och den granskade som kan ifrågasättas.

Särskilt starka skäl talar för att den verksamhet som avser internationellt samarbete och annat som inte direkt berör tillsynsverksamheten bör finansieras genom statsanslag. ISP får också ständigt nya uppgifter på detta område.

Det torde också vara praktiskt omöjligt att konstruera ett helt rättvist avgiftssystem med direkt koppling till utnyttjandet. Orättvisorna i systemet och den alltför svaga kopplingen till utnyttjandet gör att det kan ifrågasättas om systemet uppfyller kraven för att anses som en avgift och i stället utgör en extra skatt.

Ett annat problem är att avgiftssystemet innebär att företagen belastas med ett mycket omfattande uppgiftslämnande och stora administrativa kostnader, ett uppgiftslämnande som också innebär risk för röjande av affärshemligheter. Även hos inblandade myndigheter torde de administrativa kostnaderna för ett avgiftssystem vara högre än för ett normalt finansieringssystem med statsanslag.

Det är också viktigt att framhålla att avgiftssystemet innebär en konkurrensnackdel för svenska företag.

Avslutning

Sveriges Exportkontrollförening ifrågasätter som framgår ovan behovet av att utvidga de krav som ställs på företagen om underrättelse när man som exportör har anledning att misstänka att icke-kontrollerade produkter och teknologi kan vara avsedd för viss angiven användning, bl.a. massförstörelsevapen.

Sverige har, trots att möjligheten funnits tidigare, hittills inte ställt så långtgående krav på exportören. Kraven är dessutom är otydliga i sin konkreta innebörd och omfattning samtidigt som de är straffsanktionerade.

Förslaget innebär således att kontroll nu flyttas från myndighet till företag med ökade kostnader för företagen som följd. Detta samtidigt som flera företag föreslås erlægga avgifter till ISP med sannolikt ökade belopp.

Enligt uppgift i promemorian har endast omkring en fjärdedel av EU:s medlemsstater hittills utnyttjat denna möjlighet att kräva underrättelse när anledning finns att misstänka viss användning, varför Sveriges nya krav också innebär en konkurrensnackdel.

SVERIGES EXPORTKONTROLLFÖRENING

Annette Eriksson
Ordförande