

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utrikesdepartementet

Yttrande över En nationell kontrollförteckning över produkter med dubbla användningsområden (Promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att det finns en tydlig beskrivning av problem och syfte med de föreslagna ändringarna. Regelrådet anser vidare att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är tillräckligt tydlig givet att det är en tillfällig åtgärd. Samtliga övriga delar uppfyller dock inte kvalitetskraven, vilket är en väsentlig brist. Regelrådet finner att det hade varit behövligt med en närmare beskrivning av hur de berörda företagen kan påverkas av förslaget så att det inte blir upp till läsaren att uttolka vilka konsekvenser som eventuellt skulle kunna uppstå. Om förslagsställaren anser att de föreslagna ändringarna inte medför någon större påverkan på berörda företag ska det anges och motiveras. Avsaknaden av sådan information i kombination med de ovan nämnda brister medför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändringar i förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Förslaget innebär att det ska införas en nationell kontrollförteckning över produkter med dubbla användningsområden som inte är förtecknade i bilaga I till EU:s PDA förordning.¹ Tillstånd ska krävas för export av de produkter med dubbla användningsområden som anges i kontrollförteckningen. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges i promemorian att den mycket snabba utveckling som sker inom flera teknikområden, exempelvis avancerade halvledare, artificiell intelligens, kvantteknik och bioteknik, får alltmer påtagliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Tillgång till teknik är avgörande för militära och ekonomiska maktförhållanden. Detta gör att en fortsatt effektiv och

¹ Förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

väl avvägd strategisk exportkontroll är angelägen, vilket gäller inte minst ett handelsberoende och högteknologiskt land som Sverige. Samtidigt har det geopolitiska läget påverkat det internationella samarbetet kring exportkontroll negativt, vilket har lett till svårigheter att multilateralt besluta om att föra ny teknik under kontroll. Detta gäller särskilt så kallad framväxande teknik, som ännu inte är fullt utvecklad teknik för kommersiella produkter.

Förslagsställaren bedömer därför att det finns ett behov av att Sverige, på samma sätt som flera andra EU-medlemsstater och med Sveriges likasinnade stater, tillfälligt vidtar nationella åtgärder. När en produkt får motsvarande kontroll i de internationella exportkontrollregimernas listor kan produkten avföras från den nationella kontrollförteckningen. Därutöver anges att förslaget syftar till att stärka den allmänna säkerheten genom att förbättra kontrollen av produkter med dubbla användningsområden och uppfylla grundläggande målsättningar för de internationella exportkontrollregimerna, nämligen värnande av internationell fred och säkerhet.

Regelrådet finner redovisningen av problem och syfte med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Regelrådet har inte kunnat utläsa en tydlig beskrivning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas. Avsaknaden av sådan information medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas bristfällig.

Alternativa lösningar

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Berörda företag

Det anges i promemorian att de föreslagna ändringarna omfattar ett begränsat antal produkter som för närvarande endast berör ett fåtal företag och forskningsinstitut i Sverige. Vidare anges att de produkter som omfattas av förslaget är produkter, programvara och teknik avsedda för civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller deras bärare. Exempel på sådana produkter är olika slags kemikalier, kärnämnen (uran, plutonium och torium), värmeväxlare, verktygsmaskiner, ventiler och pumpar. Som produkter med dubbla användningsområden klassificeras också vissa andra produkter med särskild strategisk betydelse, till exempel kryptosystem. Med massförstörelsevapen avses vanligtvis kärnvapen samt kemiska och biologiska stridsmedel, men även radiologiska vapen kan omfattas. Med bärare avses till exempel ballistiska robotar och andra obemannade flygande farkoster som har kapacitet att föra massförstörelsevapnen till avsett mål för detonering. Förslaget berör också produkter som rör kvantteknik, avancerade integrerade kretsar, teknik för tillverkning av avancerade halvledare samt avancerad utrustning för additiv tillverkning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om vilka typer av produkter som omfattas av den föreslagna kontrollförteckningen. Regelrådet anser dock att det saknas en fullständig beskrivning av vilka företag som berörs av föreslagna ändringarna. Avsaknaden av sådan information medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det anges i promemorian att genom att en nationell kontrollförteckning införs sker en viss begränsning av avsättningsmarknader för svensk export. Det anges dock att exportkontroll inte är detsamma som ett exportförbud. Det handlar om att göra en riskbedömning av om en export vore negativ för Sveriges säkerhet eller om den bidrar till spridning av massförstörelsevapen. Enligt det svenska regelverket är det ansvariga tillståndsmyndigheter, Inspektionen för strategiska produkter och Strålsäkerhetsmyndigheten, som gör tillståndsbedömningar utifrån kriterierna i PDA-förordningen, särskilt artikel 15. Inspektionen för strategiska produkter kan om den anser det lämpligt lämna generella tillstånd även på kontrollerade produkter med dubbla användningsområden. Detta ger företag som exporterar till lågriskländer ett minimum av betungande administration.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om förslagets påverkan på berörda företags verksamhet och administrativ börda. Däremot saknas en fullständig beskrivning av förslagets påverkan på berörda företagens kostnader. Vidare saknas helt en beskrivning av förslagets påverkan på berörda företags intäkter, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Påverkan på konkurrens

Förslagsställaren bedömer att de föreslagna ändringarna innebär konkurrensfördelar för svensk industri. Genom införandet av en nationell kontrollförteckning tydliggörs att Sverige är en trovärdig samarbetspartner som skyddar framväxande teknik från spridning till antagonistiska aktörer. Detta underlättar för förtroendefulla relationer och samarbeten, särskilt med tekniskt avancerade länder med vilka vi delar intressen och värderingar. Denna fördel gäller inte enbart mellan stater, utan även för privata aktörer. Ansvarsfull svensk exportkontroll bidrar till att industri och forskningssamarbeten får ett bättre inflöde av kritisk teknik till Sverige, vilket främjar svensk innovation och framtida exportmöjligheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena är delvis tydlig. Regelrådet anser dock att det saknas en fullständig beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena, vilket gör det svårt att få en heltäckande förståelse för förslagets konsekvenser.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av hur förslagsställaren ser på möjligheten att ta särskilda hänsyn till små företag. Avsaknaden av sådan information medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa en tydlig beskrivning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren konstaterar i promemorian att det är angeläget att förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 oktober 2025. Förslagsställaren bedömer vidare att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om förslagsställarens syn på tidpunkten för ikraftträdandet av de föreslagna föreskrifterna. Däremot saknas information om huruvida de berörda företagen får tillräckligt med tid att anpassa sig innan föreskrifterna träder i kraft. Regelrådet finner vidare att det saknas helt en beskrivning av hur förslagsställaren ser på behovet av speciella informationsinsatser, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Förslagsställaren anger i promemorian att den nationella kontrollförteckningen ska ses som en tillfällig åtgärd. Om och när en produkt får motsvarande kontroll i någon av de internationella exportkontrollregimernas listor, och därmed inkluderas i bilaga I till PDA-förordningen, kan produkten avföras från den nationella listan. Det finns behov av att regelbundet se över den nationella kontrollförteckningen i ljuset av teknisk utveckling, säkerhetspolitiskt läge och arbetet i de internationella exportkontrollregimerna.

Regelrådet gör följande bedömning. I många fall är det motiverat med en tydligare beskrivning av hur och när ett förslag kan utvärderas. Det anges emellertid tydligt att det här aktuella förslaget avses vara tillfälligt och det finns viss information om hur och när det följs upp. Givet förslagets tillfälliga karaktär kan en beskrivning som skulle ha kunnat vara otillräcklig i andra fall anses tillräcklig i detta fall. Regelrådet vill samtidigt framhålla att det kan finnas ett värde av att utvärdera även tillfälliga åtgärder.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det anges i promemorian att EU:s arbete inom exportkontroll av PDA är nära kopplat till verksamheten inom exportkontrollregimerna. De förändringar som görs under ett år i exportkontrollregimernas kontrollförteckningar överförs till bilaga I till PDA-förordningen. För

export av de produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I² krävs tillstånd. Tillståndskravet följer av artikel 3.1 i PDA-förordningen. PDA-förordningen innebär, med vissa undantag, fri rörlighet för produkter med dubbla användningsområden inom EU och gemensam exportkontroll gentemot tredje land. PDA-förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater och exportkontrollen utövas alltid nationellt. Kommissionen har, med vissa närmare angivna villkor, givits befogenheter att ändra bilagorna till förordningen genom delegerade akter (artiklarna 17–20).

Vidare anges att en medlemsstat med hänsyn till den allmänna säkerheten får, inbegripet förebyggande av terroristhandlingar eller till överväganden som rör mänskliga rättigheter, förbjuda eller kräva tillstånd för export av PDA som inte förtecknas i bilaga I (artikel 9.1). Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän säkerhet kräver. En medlemsstat får även anta eller behålla nationell lagstiftning om tillståndskrav för export av produkter med dubbla användningsområden 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 i artikel 4.1. Sverige har utnyttjat detta och har infört krav på att exportörer underrättar den behöriga myndigheten om sådan misstanke.

Om en medlemsstat inför en nationell kontrollförteckning ska detta enligt PDA-förordningen utan dröjsmål anmälas till kommissionen och övriga medlemsstater med angivande av de exakta skälen till åtgärden. Kommissionen och övriga medlemsstater ska också informeras om beskrivningen av de kontrollerade produkterna (artikel 9.2). Medlemsstaterna ska också utan dröjsmål anmäla ändringar i den nationella kontrollförteckningen till kommissionen och övriga medlemsstater (artikel 9.3). PDA-förordningen innehåller inte några bestämmelser som reglerar hur en nationell kontrollförteckning bör utformas, utan detta avgörs av den enskilda medlemsstaten. Detta gör att de nationella kontrollförteckningar som antagits av medlemsstater skiljer sig både i omfattning av antalet produkter och i beskrivning av de kontrollerade produkterna.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte kunnat utläsa något annat än det som behandlats i tidigare avsnitt som varit relevant för rådets bedömning i ärendet.

² Bilaga I till PDA-förordningen utgör en lista med de produkter och den teknik som ska vara tillståndspliktiga vid export från EU. De listas enligt följande tio kategorier: kärnmaterial, anläggningar och utrustning, särskilda material och därtill hörande utrustning, materialbearbetning, elektronik, datorer, telekommunikation och informationssäkerhet, sensorer och lasrar, navigation och avionik, marint samt rymd och framdrivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 16 april 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Steven Wall.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Steven Wall

Föredragande