



Grönbok om system för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok: System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden från Europeiska unionen: säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld, KOM (2011) 393. Syftet med grönboken är att inleda en bred och allmän diskussion om hur EU:s nuvarande system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden fungerar. Grönboken är uppdelad i tre huvudavsnitt:

- exportkontroller i ett bredare sammanhang
- detaljerna i EU:s nuvarande system
- hur exportkontroller för produkter med dubbla användningsområden har utvecklats inom EU.

Grönboken handlar uteslutande om exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden. EU:s sanktioner och export av militär utrustning har uttryckligen undantagits. Resultaten av samrådet ska bidra till att identifiera styrkor och svagheter i EU:s nuvarande system och kartlägga en långsiktig vision om ramverket för EU:s exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden.

Utskottet är positivt till att kommissionen inleder en bred diskussion om EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden. Utskottet välkomnar i likhet med regeringen förslag som medför en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna inte minst vad gäller tolkningar av kriterier i förordning (EG) nr 428/2009, inklusive dess bilagor. Mot bakgrund av att handel med kontrollerade varor kan påverka nationell utrikes- och säkerhetspolitik anser utskottet att tillståndsprövningen för export av produkter med dubbla användningsområden även fortsättningsvis ska utföras av respektive medlemsstats licensmyndighet.

I utlåtandet finns tre särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	8
Särskilda yttranden	10
1. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (S)	10
2. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (MP, V)	10
3. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (SD)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 18 oktober 2011

På utrikesutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Urban Ahlin (S), Walburga Habsburg Douglas (M), Carina Hägg (S), Christian Holm (M), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kerstin Lundgren (C), Bodil Ceballos (MP), Julia Kronlid (SD), Hans Linde (V), Ulrik Nilsson (M), Désirée Liljevall (S), Ismail Kamil (FP) och Robert Halef (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen grönbok "System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden från Europeiska unionen: säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld" är daterad den 30 juni 2011. Grönboken inkom till riksdagen den 30 juni 2011 och hänvisades till utrikesutskottet den 1 juli 2011 för granskning.

Den 4 oktober inkom en faktapromemoria (2011/12:FPM4) om grönboken till riksdagen. I faktapromemorian välkomnar regeringen förslag som medför en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna inom detta område. Den 31 oktober 2011 avslutas det samråd som initierades av grönboken. I januari 2012 förväntas kommissionen rapportera om grönbokens resultat. Under 2013 eller 2014 väntas kommissionens förslag till ändring i förordningen om produkter med dubbla användningsområden.

Bakgrund

Exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden, 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 till tredje land. Dessa varors och tekniks högteknologiska natur samt den betydande omfattning som denna handel utgör innebär att sektorn för produkter med dubbla användningsområden är en viktig del i EU:s satsning på innovation och konkurrenskraft. EU har en omfattande industri för produkter med dubbla användningsområden. Inom EU är ca 5 000 företag engagerade i export av kontrollerade produkter med dubbla användningsområden. Denna industri omfattar ett brett verksamhetsområde, inklusive bl.a. kärnkraft, biologi, kemi, materialbearbetningsutrustning, elektronik, datorer, telekommunikation, lasrar, navigation.

Under 2006 utformade kommissionen ett förslag till ändringar i den EU-förordning som reglerade kontrollen av produkter med dubbla användningsområden. I maj 2009 kunde EU:s medlemsstater enas om förslaget och de antog rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Förordning (EG) nr 428/2009 trädde i kraft den 27 augusti 2009. Enligt artikel 25 i förordning (EG) nr 428/2009 ska kommissionen utarbeta en rapport om genomförandet av EU:s exportkontrollsystem och möjliga reformområden. Kommissionens syfte med grönboken är att inleda ett samråd med det civila

samhället, icke-statliga organisationer, industrin, den akademiska världen och medlemsstaternas regeringar om hur EU:s nuvarande system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden fungerar. Resultatet av samrådet ska bidra till att identifiera styrkor och svagheter i det nuvarande systemet samt kartlägga en långsiktig vision för EU:s exportkontroll.

Kontroller av export av produkter med dubbla användningsområden är EU:s exklusiva befogenhet och är en integrerad del av EU:s gemensamma handelspolitik. Denna exklusiva befogenhet innebär att medlemsstaterna saknar behörigheter inom detta område såvida inte unionen ger ett särskilt bemyndigande i enlighet med artikel 2.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Ett sådant bemyndigande fick medlemsstaterna i bl.a. förordning (EG) nr 428/2009. Förordning (EG) nr 428/2009 anger ramen för EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden. Det praktiska genomförandet av förordningen är dock till stor del en uppgift för medlemsstaterna. Fyra typer av tillstånd är för närvarande tillgängliga enligt förordningen, varav EU:s generella tillstånd utfärdas av kommissionen och de övriga tre tillstånden utfärdas av medlemsstaterna (individuella, globala och nationella generella exporttillstånd). Hur dessa nationella tillstånd beviljas skiljer sig åt bland medlemsstaterna. Exempelvis är det enbart sju medlemsstater som har gjort nationella generella exporttillstånd tillgängliga för sina exportörer. Vidare ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att införa ytterligare nationella åtgärder. I förordningens artikel 12 anges de allmänt hållna kriterier som ska användas för att bevilja individuella och globala tillstånd. Enligt artikel 4 i förordningen har medlemsstaterna också rätt att under vissa omständigheter kräva ett tillstånd för export av produkter som inte inbegrips i EU:s kontrollförteckning.

Den svenska lagstiftningen (lagen [2000:1064] om kontroll av produkter med dubbla användningsområden) kompletterar förordning (EG) nr 428/2009 genom bestämmelser om straff för brott mot förordningen.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Kommissionen lyfter i grönboken fram skillnader i de nationella systemen för export av produkter med dubbla användningsområden. I grönboken anges att det inte finns en harmoniserad EU-strategi för exportkontroll inom detta område. Förordningen om produkter med dubbla användningsområden anses fastställa en allmän ram för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden. Det praktiska genomförandet uppges dock i det närmaste helt ha överlåtits till medlemsstaterna. Följden av detta är att EU uppges ha en rad olika tillvägagångssätt för exportkontroller med olika grad av exportbegränsningar i medlemsstaterna. Exporten av en särskild produkt från en medlemsstat kan försenas avsevärt eller till och med förbjudas medan exporten av samma produkt från en annan medlems-

stat kan fullbordas utan problem. Företagen i EU tvingas, enligt grönbo-ken, ägna tid och resurser åt att uppfylla olika och ibland motstridiga regler i medlemsstaterna. Vidare krävs det för vissa produkter, enligt för-ordning (EG) nr 428/2009, tillstånd för överföring inom gemenskapen. Kommissionen hävdar att det nuvarande systemet inte ligger i linje med principerna för EU:s inre marknad och att det försämrar EU:s konkurrens-kraft på den globala marknaden.

Kommissionen pekar på att framsteg inom teknik och utbildning har inneburit att flera känsliga produkter nu kan tillverkas i flera länder än tidigare och därigenom kan bidra till ett ökat globalt utbud. Flera leveran-törsländer utanför EU har vidare inlett reformer som syftar till att öka konkurrenskraften för deras industri och export.

Kommissionen bedömer att den tekniska utvecklingen och det ökande antalet transaktioner utgör en växande belastning för de resursbegränsade myndigheterna för exportkontroll. Kommissionen ser därför att det kan bli nödvändigt att arbeta för en mer utvecklad riskbaserad modell för EU:s exportkontroller, dvs. de begränsade resurserna bör investeras i att kontrol-lera produkter med högst risk. För att modellen ska fungera måste, enligt kommissionen, följande säkerställas:

- En gemensam strategi för riskbedömning bör användas av alla myndig-heter för exportkontroll.
- Ett ökat systematiskt utbyte av information om tvivelaktiga transaktio-ner 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 överför-ing inom EU måste hittas.
- Efterlevnaden måste kontrolleras på ett samordnat sätt i hela EU, med förbättrad tillgång till relevant information för tullen.

Kommissionen argumenterar för att denna modell skulle bidra till lika behandling av exportörer, ett förbättrat klimat för företagens verksamhet, förstärkt kontroll av de mest riskfyllda transaktionerna och en ökad export från EU. Medlemsstaterna skulle, enligt kommissionen, även fortsättnings-vis kunna förhindra export om nationella säkerhetsintressen står på spel.

För att säkerställa att strukturen för EU:s framtida exportkontroll funge-rar som förväntat bör, enligt kommissionen, vidare ett systematiskt infor-mationsutbyte äga rum i fråga om olika aspekter av exportkontroller. Detta skulle omfatta åtminstone följande:

- Uppgifter om de licenser som har 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 gene-rella exporttillstånd.

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

Enligt regeringens faktapromemoria kan kommissionens förslag medföra en reform av förordning (EG) nr 428/2009 och krav på följdändringar i svensk lagstiftning.

Utskottets granskning

Utskottet välkomnar att kommissionen genom grönboken har initierat en bred diskussion om hur EU:s system för kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden fungerar. Sverige bör fortsatt aktivt agera inom ramen för EU i syfte att stärka exportkontrollen som ett instrument för icke-spridning av massförstörelsevapen och mot okontrollerade flöden av konventionella vapen.

Utskottet delar regeringens ståndpunkt att det är viktigt att en noggrann avvägning görs mellan att fortsatt genomföra en strikt svensk exportkontroll och att i möjligaste mån undanröja hinder för att bedriva legitim handel. Mot bakgrund av att handel med kontrollerade varor kan påverka nationell utrikes- och säkerhetspolitik anser utskottet att tillståndsprövningen för export av produkter med dubbla användningsområden även fortsättningsvis ska utföras av respektive medlemsstats licensmyndighet. Utskottet delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att kontrollerna sätts in där de gör bäst nytta ur ett icke-spridningsperspektiv. Vidare är det viktigt att förändringar i exportkontrollsystemet inte medför att säkerhetsaspekterna för upprätthållande av en exportkontroll försämras eller att respekten för internationella åtaganden på icke-spridningsområdet urholkas.

Utskottet konstaterar att FN:s säkerhetsråds resolution 1540 (2004) föreskriver att alla stater ska vidta och genomdriva kraftfulla åtgärder i syfte att införa inhemska kontroller för att förhindra spridningen av kärnvapen och kemiska och biologiska vapen samt bärare av dessa, inbegripet att införa lämpliga kontroller av materiel med koppling till dessa, och att staterna därför bl.a. ska införa kontroller av transitering. Vidare vill utskottet betona betydelsen av att EU:s system för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden genomsyras av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1889 om kvinnor, fred och säkerhet, säkerhetsresolutionerna 1612 och 1992 om barn i väpnade konflikter samt säkerhetsresolutionerna 2820 och 1888 om sexuellt våld i väpnade konflikter.

Utskottet välkomnar i likhet med regeringen förslag som medför en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna inte minst vad gäller tolkningar av kriterier och definitioner i såväl förordning (EG) nr 428/2009 som i dess bilagor. Frågan om enskilda medlemsstater ska tillåtas att även utifrån nationella utrikespolitiska bedömningar göra en mer restriktiv tolkning än vad som gemensamt har överenskommits på europeisk nivå bör dock övervägas. Syftet med en ökad harmonisering måste vara att den leder till en ökad effektivisering.

Det är av vikt att samstämmighet uppnås mellan olika politikområden. EU:s system får inte tillåtas motverka enskilda medlemsstater eller det internationella samfundets ansträngningar att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling liksom ansträngningarna att uppnå ökad global säkerhet genom internationella insatser, vilka sker i enlighet med mandat från FN.

Utskottet konstaterar att Regeringskansliets cirkulär 2 anger att Regeringskansliet, inom fem veckor från det att en grönbok från kommissionen har presenterats, ska utforma en faktapromemoria och överlämna den till riksdagen. Utskottet beklagar att faktapromemoria 2011/12:FPM4 om den aktuella grönboken överlämnades fjorton veckor efter det att grönboken publicerades.

Särskilda yttranden

1. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (S)

Urban Ahlin (S), Carina Hägg (S), Olle Thorell (S) och Désirée Liljevall (S) anför:

För Socialdemokraterna är det viktigt att all handel med krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden kontrolleras genom strikta regler. Sverige ska vara ett föregångsland genom sin restriktiva lagstiftning på området. Vi ser positivt på ökad effektivisering och samordning mellan EU:s medlemsstater men enskilda medlemsstater måste bl.a. på basis av sina egna utrikespolitiska bedömningar kunna föra en mer restriktiv politik än den gemensamma. Den EU-gemensamma politiken ska utgöra golvet, inte taket, gällande restriktivitet.

2. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (MP, V)

Bodil Ceballos (MP) och Hans Linde (V) anför:

Vi välkomnar varje initiativ på nationell eller internationell nivå som leder till tydligare och mer restriktiva regler för handel med krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Vi ställer oss därför i grunden positiva till att EU även lyft fram denna fråga till diskussion genom grönboken om system för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden. För oss är det däremot centralt att eventuell framtida reglering på EU-nivå av handel med produkter med dubbla användningsområden måste vara minimiregler, där de enskilda medlemsstaterna har möjlighet att gå längre och införa mer restriktiva regler på nationell nivå. Utrikesutskottets majoritet är på denna punkt alltför otydligt. Vi anser att det är viktigt att Sverige i detta skede av processen skickar en tydlig signal om att vi slår vakt om den enskilda medlemsstatens möjligheter att införa mer restriktiva regler.

3. System för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden (SD)

Julia Kronlid (SD) anför:

Sverigedemokraterna delar utskottets mening att tillståndsprövningen avseende export av produkter med dubbla användningsområden även fortsättningsvis ska utföras av respektive lands licensmyndighet. Vi vill dock i sammanhanget förtydliga vår ståndpunkt.

Kommissionen har i den aktuella grönbok framfört som önskemål att de nationella tillstånden successivt ska avvecklas till förmån för de EU-gemensamma generella tillstånd som utfärdas av kommissionen. Vi anser att

detta förslag, som en direkt konsekvens av utskottets ställningstagande för ett fortsatt förfarande med nationella licensmyndigheter, inte bör genomföras. Vi delar utskottets mening att EU:s system inte får tillåtas motverka enskilda medlemsstaters strävan att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling. Vi vill vidare understryka att EU:s system heller inte får tillåtas motverka medlemsstaternas behov av att värna sina respektive utrikes- och säkerhetspolitiska intressen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens grönbok om system för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden från Europeiska unionen: säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld, KOM(2011) 393