

Remiss av promemorian Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32)

I promemorian lämnar utredaren flera förslag på förändringar av de svenska författningar som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 (PDA-förordningen) samt följdändringar i andra författningar. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bedömer att förslagen kommer att förbättra kontrollen av produkter med dubbla användningsområden (PDA) och tillstyrker därför förslagen i promemorian. Vidare lämnar ISP följande synpunkter.

Allmänt om nationella tilläggskrav för att förstärka kontrollen av PDA

I promemorian lämnas flera förslag till författningsändringar som, enligt ISP:s mening, kommer att möjliggöra en effektiv och modern kontroll av PDA. ISP vill särskilt belysa två typer av nationella tilläggskrav som utredaren föreslår ska införas:

- Att införa en skyldighet för exportörer, förmedlare, tillhandahållare av tekniskt bistånd samt till viss del operatörer att underrätta behörig myndighet om det finns anledning att misstänka att produkterna är eller kan vara avsedd för sådana användningar som anges i artikel 4.1 i PDA-förordningen.
- Att den behöriga myndigheten har möjlighet att införa tillståndskrav för förmedling och transitering av samt tillhandahållande av tekniskt bistånd för PDA som inte förtecknas i bilaga I till PDA-förordningen.

Att de som bedriver verksamhet avseende produkter med dubbla användningsområden iakttar vaksamhet vid transaktioner rörande PDA är viktigt för att uppfylla de övergripande målen med kontrollen av PDA. Av den anledningen har vikten av att exportörer, förmedlare och tillhandahållare av tekniskt bistånd bedömer risker med sina transaktioner särskilt betonats i den nya PDA-förordningen (skäl 7). Sådana åtgärder utgör även en central del av ett internt efterlevnadsprogram. Kraven på att genomföra sådana program har utökats i den nya förordningen (skäl 18 och artikel 12.4 i PDA-förordningen).

Vidare har EU:s medlemsstater de senaste åren särskilt fokuserat på att lämna vägledning till dem som bedriver verksamhet avseende PDA i syfte att hjälpa dem att identifiera risker i deras transaktioner eller annan kontrollerad verksamhet rörande PDA. Detta arbete har främst kommit till uttryck i bilagorna till Kommissionens två

rekommendationer om interna efterlevnadsprogram.¹ Sverige har, genom ISP, bidragit vid utformningen av dessa vägledning.

Genom att det nu föreslås att Sverige i författning utökar skyldigheten att underrätta de behöriga myndigheterna tydliggör ansvaret att iaktta vederbörlig vaksamhet i verksamheter som omfattar PDA. Det ligger således i linje med utvecklingen inom PDA-området och kommer att stärka kontrollen av PDA i Sverige.

Att ISP ges möjligheten att införa tillståndskrav för förmedling och transitering samt tillhandhållande av tekniskt bistånd för PDA som inte förtecknas i bilaga I kommer att vara ett viktigt verktyg för att motverka spridningen av exempelvis massförstörelsevapen. Det ligger väl i linje med den svenska traditionella utrikespolitiska målsättningen att inte bidra till spridningen av massförstörelsevapen.

Som framförs i utredningen finns det flera produkter som undgår kontroll enligt bilaga I till PDA-förordningen men som fortfarande går att använda i eller modifieras för att användas i massförstörelsevapenprogram. Det rör PDA som på grund av snabb teknikutveckling ännu inte har hunnit hamna under kontroll och PDA som understiger kontrollerad prestanda. Vad gäller produkter som understiger kontrollerad prestanda kan dessa produkter utgöra godtagbara substitut för aktörer som inte har tillgång till kontrollerad PDA. Det finns därmed en risk att dessa produkter anskaffas med syfte att ingå i ett program för att utveckla massförstörelsevapen.

4.4.7 Förbud eller tillståndskrav med hänsyn till allmän säkerhet eller mänskliga rättigheter

Teknologiutvecklingen går idag snabbt framåt. Det har aktualiserat nya risker avseende användningen av framväxande teknologier och befintliga teknologier som i dagsläget inte är under kontroll enligt bilaga I till PDA-förordningen. I den nya PDA-förordningen understryks att missbruk av sådan teknologi allvarligt kan hota den internationella säkerheten (skäl 10).

Mot den bakgrunden har medlemsstaternas möjligheter att införa tillståndskrav för produkter som inte förtecknas i bilaga I bibehållits i artikel 9 i PDA-förordningen. I bestämmelsen har det även förtydligats att dessa åtgärder kan innebära införandet av nationella kontrollförteckningar.

¹ Kommissionens rekommendation (EU) 2019/1318 av den 30 juli 2019 om interna efterlevnadsprogram för kontroll av handel med produkter med dubbla användningsområden enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009 och Kommissionens rekommendation (EU) 2021/1700 av den 15 september 2021 om interna efterlevnadsprogram för kontroll av forskning om produkter med dubbla användningsområden enligt Europaparlamentets och rådets 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.

Vidare har det införts en samordningsmekanism i artikel 10 som gör det möjligt för behöriga myndigheter att införa ett tillståndskrav vid export på grund av en annan medlemsstats nationella kontrollförteckning. En effektiv tillämpning av mekanismen förutsätter att unionens medlemsstater tar ansvar för att identifiera framväxande och befintliga teknologier som bör vara under kontroll samt inför nationella kontrollförteckningar.

Som ett led i genomförandet av den nya PDA-förordningen har Europeiska kommissionen och medlemsstaterna etablerat en teknisk expertgrupp ("Emerging Technology Expert Group [ETEG]). I den tekniska expertgruppen kommer medlemsstaterna att dela sina erfarenheter rörande identifiering av framväxande teknologier samt diskutera potentiella risker som finns vid användning av sådan teknologi.

Vissa framväxande och befintliga teknologier som inte är kontrollerade kan utgöra ett hot mot den internationella säkerheten. De kan även utgöra en risk mot nationell säkerhet. Sverige är en framstående forsknings- och innovationsnation. Att svensk forskning kan utgöra skyddsvärd verksamhet samt att detta utgör en strategisk resurs för Sverige har bland annat konstaterats i regeringens presentation av forskningspolitiken för åren 2021–2024 (prop. 2020/21:60, s. 184).

Forskning och utveckling är nödvändig för den svenska försvarsförmågan och utgör en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla sin operativa förmåga samt trygga tillgången till integritetskritisk kunskap och strategisk kompetens i Sverige. Teknik som är relevant för försvaret utvecklas till stor del i civil sektor. Civil teknik är därmed nödvändig för de svenska stridskrafterna (prop. 2020/21:30, s. 122). Betydelsen av framväxande teknologier och annan teknikutveckling för att bibehålla samt stärka svensk försvarsförmåga framgår även tydligt i *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018* (se underbilaga 1.3 – *Militärteknisk utveckling*).

ISP har tidigare påtalat att den militära nyttan med framväxande tekniker är så pass avgörande att många bedömare anser att den som leder teknikutvecklingen på dessa områden framöver även kan räkna med ett militärt övertag. En viktig tendens inom svensk och internationell export- och investeringskontroll är därmed den ökade fokus som många länder lägger på att redan i ett tidigt stadium upptäcka och identifiera icke-kontrollerade produkter och tekniker, som kan ha en avgörande betydelse i en framtida militär strid (skr. 2020/21: 114, s. 97 f.).

Vidare är en faktor som gör att främmande makt bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige att det i landet finns en konkurrenskraftig högteknologisk sektor. Svensk teknik, produkter, kunskap och information kan vara av stort värde för främmande makter i syfte att öka deras militära utveckling (Säkerhetspolisens årsbok för 2020, s. 23). Det finns därmed en uppenbar risk att framstående svensk teknologi hamnar i händerna på främmande makter med antagonistiska motiv.

Frågan om framväxande teknologier och befintlig skyddsvärd teknologi har även varit föremål för den utredning som haft i uppdrag att föreslå ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar. I utredningen betonas att det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl att skydda sådan teknologi. Det föreslås därmed att det ska upprättas en förteckning över framväxande teknologier och befintlig

skyddsvärd teknologi som ska omfattas av det föreslagna granskningssystemet (SOU 2021:87, s. 344 ff.). Utredningen lämnar även ett förslag på utformningen av en sådan förteckning. Den lista teknologier som förslaget omfattar utgör i sin helhet PDA som inte förtecknas i bilaga I till PDA-förordningen (ibid., s. 71 ff.).

Framställningen ovan visar på att det finns starka skäl, både internationella och nationella, för att Sverige ska inleda ett arbete för att identifiera skyddsvärd PDA samt att införa kontroller för sådan teknologi i en nationell kontrollförteckning.

4.4.8 Tillståndskrav för överföringar inom EU

Tillståndskrav för överföringar av vissa förtecknade produkter (s. 89)

I stycket anges att produkter i del 2 i bilaga IV utgörs av produkter som omfattas av konventionen om kemiska vapen. Produkter som omfattas av konventionen om kemiska vapen utgör en del av dessa produkter. I del 2 bilaga IV förtecknas även NSG-teknikprodukter.

Möjligheten att föreskriva tillståndskrav för överföringar inom EU bör utnyttjas (s. 91)

I promemorian föreslås att det för vissa situationer ska införas nationella tillståndskrav vid överföringar inom Europeiska unionen med stöd av artikel 11.2 i PDA-förordningen. Av artikeln framgår följande:

En medlemsstat får föreskriva ett tillståndskrav för överföring av andra produkter med dubbla användningsområden från sitt territorium till en annan medlemsstat i fall då vid tidpunkten för överföringen

- f) operatören eller den behöriga myndigheten vet att de berörda produkternas slutdestination är belägen utanför unionens tullområde,
- g) det i den medlemsstat från vilken produkterna ska överföras krävs tillstånd i enlighet med artikel 3, 4, 5, 9 eller 10 för exporten av dessa produkter till den slutdestinationen och sådan export direkt från medlemsstatens territorium inte har tillåtits genom ett generellt tillstånd eller ett globalt tillstånd, och
- h) produkterna inte ska genomgå någon behandling eller bearbetning enligt definitionen i artikel 60.2 i unionens tullkodex i den medlemsstat till vilken de ska överföras.

Artikeln föreskriver således att produkter som i normalfallet endast kräver tillstånd för export enligt artiklarna 3, 4, 5, 9 och 10 kan omfattas av nationella tillståndskrav även vid överföringar om de förutsättningar som anges i artikeln är uppfyllda. I artikel 3.1 i PDA-förordningen föreskrivs att tillstånd alltid krävs vid export av PDA som förtecknas i bilaga I till förordningen. Artikel 3.2 i PDA-förordningen föreskriver att tillstånd även kan krävas vid export av PDA som inte förtecknas i bilaga I enligt artiklarna 4, 5, 9 och 10.

Av motiveringen till förslaget framgår att överföring av PDA som omfattas av krav på tillstånd vid export enligt artiklarna 4, 5, 9 och 10 alltid bör omfattas av det nationella tillståndskravet.

Vidare anges i promemorian att det inte skulle vara rimligt eller effektivt om alla överföringar av produkter som förtecknas i bilaga I till PDA-förordningen omfattades av ett nationellt tillståndskrav. Tillstånd vid överföring av sådan PDA ska endast krävas om de är eller kan vara avsedda för sådan användning som anges i artikel 4.1 i PDA-förordningen.

ISP instämmer i utredarens bedömning att det nationella tillståndskravet för överföringar bör gälla alla produkter som omfattas av tillståndskrav enligt artiklarna 4, 5, 9 och 10 samt att tillståndskravet för produkter som omfattas av tillståndskrav enligt artikel 3.1 endast bör gälla om produkterna är eller kan vara avsedda för sådan användning som anges i artikel 4.1.

Utredaren har föreslagit att det nationella tillståndskravet ska införas i 4 e § förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. ISP bedömer att det av författningsförslaget inte tydligt framgår att det nationella tillståndskravet ska gälla för alla tillståndskrav som införts med tillämpning av artiklarna 4, 5, 9 och 10 i PDA-förordningen. ISP föreslår därmed att artiklarna 4, 5, 9 och 10 nämns uttryckligen i 4 e § första stycket. Vidare bör hänvisningen i andra stycket ändras till artikel 3.1.

4.5.1 Exporttillstånd

Unionens generella exporttillstånd nr EU001–EU006 (s. 99)

Enligt unionens generella exporttillstånd nr EU001–EU006 kan medlemsstaterna fastställa de rapporteringskrav och ytterligare upplysningar som medlemsstaten kan kräva vid användningen av tillstånden.

I promemorian anges att denna skyldighet uppfylls genom 6 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) jämfört med 8–9 §§ förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Enligt 8 § andra stycket förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd får ISP meddela föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla. Liknande bestämmelser finns för Strålsäkerhetsmyndigheten enligt 8 a § andra stycket i samma förordning. Användningen av unionens generella exporttillstånd kräver emellertid inte att en ansökan lämnas in till ISP eller SSM. Bemyndigandena torde således inte uppfylla möjligheten att meddela föreskrifter om rapporteringskrav eller andra upplysningar som krävs med anledning användningen av unionens generella exporttillstånd.

9 § rör anmälan till Tullverket innan export sker av PDA. Bestämmelsen gäller generellt för alla exportter som kräver tillstånd enligt PDA-förordningen. Inte heller

detta bemyndigande omfattar möjligheten att införa rapporteringskrav för unionens generella exporttillstånd.

För det fall regeringen bedömer att ISP bör erhålla sådan föreskriftsrätt torde det således krävas en ny bestämmelse om ett sådant bemyndigande. Det kan tilläggas att ISP och SSM i det enskilda fallet har möjlighet att begära in handlingar och upplysningar av de verksamheter som omfattas av myndigheternas tillsyn enligt 16 § PDA-lagen.

Unionens nya generella exporttillstånd nr EU007 (s. 100)

Enligt del 3.7 första stycket i unionens generella exporttillstånd nr EU007 ska den exportör som använder tillståndet inkomma med en årlig rapport om användningen av tillståndet till den behöriga myndigheten. I stycket anges även de uppgifter som en sådan rapport ska innehålla. Enligt del 3.7 andra stycket har medlemsstaterna möjlighet att fastställa ytterligare upplysningar som kan krävas.

De skäl som har anförts ovan om behov av bemyndigande torde omfatta även fastställandet av sådana upplysningar som avses i del 3.7 andra stycket.

4.10.1 Skyldigheten att föra register och förteckningar

I artikel 27.2 och 27.3 föreskrivs att tillståndshavare behöver föra detaljerade register eller förteckningar över sina kommersiella dokument. I utredningen anges att det inte finns någon utarbetad praxis från myndigheternas sida rörande hur ett sådant register eller förteckning en ska föras.

ISP anser att det inbegrips i uttrycken ”detaljerade register eller förteckningar” att de verksamheter som omfattas av skyldigheten ska förvara kommersiella dokument samlat och ordnat på sådant sätt att det är spårbart för varje export, överföring, förmedlingstjänst och tillhandahållande av tekniskt bistånd. Kommersiella dokument utgörs, utöver vad som exemplifieras i artikel 27.1, av bland annat avtal, bankavier, slutanvändarintyg och tulldeklarationer. Denna praxis har ISP kommunicerat vid kontakter med tillståndshavare och vid utövandet av tillsyn.

6 Konsekvenserna av förslagen

I promemorian föreslås flera förändringar för att förstärka exportkontrollen när det gäller PDA i Sverige. ISP tillstyrker förslagen i sin helhet. ISP bedömer att dessa förändringar till övervägande del berör det område där inspektionen är ansvarig förvaltningsmyndighet att pröva tillstånd och förbud samt att utöva tillsyn.

De föreslagna förändringarna kommer att resultera i en ökning av ärenden som ISP har att pröva. Det gäller bland annat ärenden som rör huruvida ett tillståndskrav ska införas och fler ansökningar om tillstånd.

Utöver ett ökat antal inkomna ärenden kommer de som bedriver verksamhet inom PDA-området att förvänta sig ett ökat stöd i hur de aktuella förändringarna ska förstås och tillämpas. Det förstärka regelverket kommer därmed innebära att ISP

behöver avsätta resurser för att bistå med vägledning och besvara frågor för att säkerställa en god tillämpning av regelverket.

Sammantaget kommer de föreslagna förstärkningarna av regelverket således att leda till en utökad arbetsbelastning vid ISP. ISP bedömer att de uppgifter som tillkommer av de nationella tilläggskraven inte är av begränsad omfattning. Utförandet av dessa uppgifter kan därmed inte rymmas inom befintliga budgetanslag utan att det skulle påverka den verksamhet som redan bedrivs vid ISP, särskilt handläggningen av tillståndsärenden. ISP bör därmed tillföras ytterligare finansiella medel motsvarande två årsarbetskrafter för att kunna genomföra de föreslagna förändringarna.

Slutligen skulle ett framtagande av en nationell kontrollförteckning ta betydande resurser i anspråk, både för ISP och för andra myndigheter. De förstärkningar som skulle krävas för att genomföra uppgiften är inte medräknat i de två årsarbetskrafter som anges ovan. ISP kommer därför att återkomma med ytterligare äskande av finansiella medel om inspektionen tilldelas en sådan uppgift.

Carl Johan Wieslander
Generaldirektör

Generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar. Verksjuristen Simret Goitom har varit föredragande. Chefsjuristen Tobias Bergkvist har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i beslutet.