

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ud-nis@gov.se

Remissvar till Premorian - Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32)

Saken

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Teknikföretagen välkomnar moderniseringen av PDA-regelverket men är samtidigt oroliga för de negativa konsekvenser som föreliggande regelförändring innebär. Ur SOFFs och Teknikföretagens perspektiv skulle detta till stor del kunna avhjälpas med tydliga riktlinjer och instruktioner från reglerande myndighet. För att säkerställa att företagen inte drabbas negativt anser vi därtill att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bör få utökade resurser till verksamheten för att säkerställa en samhällsviktig kontroll av produkter som har ett stort civilt värde samt för att möjliggöra en ökad användning av generella tillstånd.

SOFF och Teknikföretagen välkomnar möjligheten att få kommentera förslag på författningsändringar med anledning av EU:s nya förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (PDA).

Remissvaret kommer främst att lyfta de generella utmaningar som den förstärkta kontrollen medför. Avslutningsvis lyfter vi även ett antal aspekter som förordningen inte belyst, men som framåt blir viktiga för en effektiv exportkontroll.

Bakgrund

Den 9 september 2021 trädde EU:s förordning 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden i kraft. Rådsförordningen gäller från ikraftträdandet

Beslutet att uppdatera och modernisera PDA-regelverket var välkommet. Ambitionen att minska företagens kostnader för regelverksefterlevnad, förbättra den europeiska företagens globala konkurrenskraft samt förbättra harmoniseringen av medlemsstaternas tillämpning av reglerna är eftersträvansvärt. Vi kan samtidigt konstatera att den nya förordningen inte lyckats med att åstadkomma en minskad administrativ börda för företagen. Vidare föreligger en risk att likvärdiga konkurrensförutsättningar inom EU inte uppnås p.g.a. att förordningen lämnar stort tolkningsutrymme för respektive medlemsstats exportkontrollmyndighet.

Sedan arbetet med den nya förordningen initierades för tio år sedan har dock den geopolitiska utvecklingen kommit att förändra förutsättningarna och spelreglerna för den globala handeln. En konsekvens är att delar av de förslag som presenteras, givet nuläget, kommer att få negativ påverkan på såväl konkurrenskraften som på harmoniseringen av medlemsstaternas tillämpning av exportkontrollregelverket.

SOFF och Teknikföretagen vill understryka vikten av ett effektivt kontrollsystem för produkter med dubbla användningsområden. Det nya regelverket är en viktig del i arbetet för att kunna adressera modern teknisk utveckling och förhindra okontrollerad spridning av densamma. De författningsändringar som krävs i kompletterande svensk nationell lagstiftning p.g.a. den nya rådsförordningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022. Majoriteten av de föreslagna författningsändringarna följer av att en ny rådsförordning har antagits med en ny rubrik. Likväl måste utformningen vara ändamålsenlig.

Med denna remiss förespråkar vi ett proaktivt och konstruktivt (sam)arbete för att minimera de negativa effekter som det nya regelverket riskerar medföra.

Den förstärkta kontrollen och dess effekter

Företag som utvecklar och tillverkar produkter med dubbla användningsområden verkar ofta inom en högteknologisk sektor och utgör därmed en viktig grund för svensk konkurrenskraft. En fungerande exportkontroll fungerar inte utan företagets medverkan, vilket kräver regelverk som är tydliga och förutsägbara. En förutsättning för en effektiv regelefterlevnad kräver således ett nära samarbete mellan företagen, de berörda myndigheterna (Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Tullverket m fl.) och övriga parter är av stor vikt för regelverksefterlevnad. Här krävs även att företagen är aktiva i arbetet med att identifiera nya kritiska/känsliga teknologier vilket gör det angeläget att nå ut till de företag som berörs med relevant information. Det nya regelverket visar även på att PDA ges en större relevans när det kommer till nationell säkerhet vilket ytterligare understryker vikten av detta.

SOFF och Teknikföretagen anser att det är viktigt att även de mindre företagen som utvecklar och säljer produkter med dubbla användningsområden och tillhandahåller tekniskt bistånd för dessa - ges bästa möjliga förutsättningar att efterleva gällande regelverk. Detta är speciellt viktigt då teknisk utveckling på många områden genereras och katalyseras av mindre nystartade kunskapsintensiva bolag. I dagsläget finns sannolikt ett stort antal företag både i Sverige och övriga EU som på grund av bristfällig information gällande de rådande regelverken och de krav dessa medför går under radarn för kontroll.

Med det nya föreslagna regelverket, och det utökade ansvar och komplexitet som detta medför, är risken stor att denna grupp kommer att växa. Utöver den snedvridna konkurrenssituationen mellan företagen, både inom landet och övriga EU, föreligger det även en risk att företag inte kommer in i kontrollsystemet innan allvarlig överträdelse sker. De tentativa konsekvenserna är därmed stora för företagen själva men kan också rubba och skada allmänhetens förtroende för berörd kontrollmyndighet och i förlängningen för branschen i sin helhet. En ytterligare aspekt är att det riskerar att ge minskad interaktion mellan myndigheter och företag där nya kritiska teknologier riskerar att missas i ett tidigt skede.

Ur SOFFs och Teknikföretagens perspektiv skulle en stor del av ovanstående negativa konsekvenser kunna avhjälpas med tydligare riktlinjer och instruktioner från reglerande myndighet. Företag som hanterar krigsmateriel lägger mycket resurser på att utbilda underleverantörer i gällande regelverk, vilket ökar kunskapen om det regelverket hos underleverantörer och partnerföretag. Detta är inte fallet för PDA där andra åtgärder krävs för att säkerställa regelefterlevnad så att ansvarsfulla företag inte drabbas av konkurrenssnackdelar. Vikten av att ISP har information och kunskap om samtliga företag som berörs av regelverket kan inte nog understrykas. Som exempel på åtgärd som enkelt kan implementeras är att ISP etablerar kontaktpersoner mot respektive bransch för att bredda teknikförståelsen och på så vis effektivisera administrationen.

SOFF och Teknikföretagen önskar därtill understryka att den utökande kontrollen som det nya regelverket innebär, och där Sverige lagt sig på en till synes hög nivå i implementeringen av EU:s regelverk, otvetydigt kommer att påverka ISP:s arbetsbelastning med exempelvis längre handläggningstider som följd. ISP fick utökade resurser i budgeten för 2022, men ISP:s verksamhet finansieras till större delen av de exporterande företagen. För att säkerställa att företagen inte drabbas negativt anser vi att ISP bör få ytterligare utökade resurser till verksamheten kommande period för att säkerställa en samhällsviktig kontroll av produkter som har ett stort civilt värde. Vi vill samtidigt även påtala problematiken med att företag ska stå för ISP kostnader att bedriva verksamheten.

Principiellt anser SOFF och Teknikföretagens att exportkontrollmyndigheterna ska finansieras genom anslag och inte genom avgifter från företag. Myndigheternas uppgift är bl.a. att säkerställa att Sverige efterlever sina internationella förpliktelser liksom att säkerställa Sveriges säkerhets- och utrikespolitiska intressen. En stor del av den avgift som åläggs företag är inte relaterade till en tjänst som tillhandahålls av myndigheterna, t.ex. utfärdande av en exportlicens. Härutöver kan framhållas att det ur ett legitimitetsperspektiv föreligger en känslighet i att företag – mot erläggande av avgifter – erhåller exporttillstånd genom att myndighetens självständighet riskerar att ifrågasättas.

Gällande implementeringen av de nya generella tillstånden, EU007 (Koncernintern överföring av programvara och teknik) och EU008 (Export av krypteringsprodukter), ser vi dessa som något positivt och även att de villkoras med att företagen har ett exportkontrollprogram implementerat (ICP). Det ger ett bra incitament för företag att stärka upp interna exportkontrollrutiner med positiva följd effekter både på företagsnivå och för nationell säkerhet. Rapporteringskraven medför samtidigt en ökad börda för företagen, vilket innebär att nyttan av dessa två licenser minskar.

Huruvida det kommer att effektivisera och underlätta för företag och/eller myndighet får framtiden utvisa, men de generella tillstånden är ofta attraktiva för mindre företag då mindre företag oftast saknar ett fullständigt ICP. Därmed har de nya tillstånden god potential att ha positiv effekt.

I samband med det nya regelverket anser vi dock att även de övriga generella tillstånden som förordnats på EU-basis borde ses över, kompletteras och moderniseras. Vi anser att en översyn och breddning av de generella tillstånden skulle effektivisera och underlätta för både ISP och företagen. I vissa fall och vid behov kan även dessa villkoras med ICP krav. Detta skulle i sin tur minska arbetsbördan med handläggningar för den reglerande myndigheten, med kortade handläggningstider som följd utan att påverka kontrollen negativt.

SOFF och Teknikföretagen noterar att stycke 3 i 4 §, vilken bemyndigar regeringen att lämna ytterligare föreskrifter om överlämnande av ärenden från ISP till regeringen, föreslås att strykas. Det förekommer ingen närmare förklaring till varför denna förändring föreslås (jfr. s. 142). En motsvarande bestämmelse återfinns i 1 a § i lag (1992:1300) om krigsmateriel. Eftersom denna ändring är av stor relevans, ser vi gärna att motiven till en ändring blir tydliga i en eventuell proposition.

Avslutningsvis vill vi framföra våra farhågor med de nationella tilläggslistorna som kan medföra förlängd hanteringstid och i värsta fall leda till överträdelse. Dessutom främjar det inte harmoniseringen av medlemsstaternas tillämpning av exportkontrollregelverket vilket var en av ambitionerna med det nya regelverket. Vi vill även påtala problematiken med regelverket när det gäller exempelvis "intangible transfers". Europeiska företag behöver, i enlighet med förordningen, ansöka om utförseltillstånd för att exempelvis resa med PDA-data utanför EU. Det är en växande utmaning liksom att använda molntjänster då serverna befinner sig utanför EU. Detta även om företagen nyttjar exempelvis lösningar som "end-to-end encryption". Vi beklagar att inte förordningen beaktat hur företagens arbetssätt påverkas. Exempelvis speglar definitionen av "export" med avseende på "göra tillgängligt" inte hur företagens verksamhet bedrivs och organiseras.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis anser vi att regelverket är nödvändigt men att det nuvarande förslaget är för omfattande och komplext. En miniminivå av EU:s regelverk hade varit att föredra för att skapa konkurrensneutralitet inom EU. Det SOFF och Teknikföretagen efterfrågar är därför en proaktivitet i efterlevnaden med tydligare riktlinjer och instruktioner från reglerande myndighet kring vad som krävs och förväntas av svenska företag. Vi ser även ett behov av att ISP tilldelas mer resurser. Detta för att säkerställa kompetens på myndigheten, att nya tekniker och företag tas med i arbetet och ett gott samarbete mellan myndigheter och företag säkerställs.

Vi efterfrågar även nödvändiga åtgärder så att den ökade arbetsbelastningen som det utökade regelverket medför inte påverkar reglerande myndighetens svarstider. Detta kan vara i form av utökade resurser men även genom att generella tillstånd kompletteras och moderniseras för att minska antalet ärenden.

Stockholm 2022-01-06

Robert Limmergård
Generalsekreterare
Säkerhets- och försvarsföretagen

Maria Rosendahl
Näringspolitisk chef
Teknikföretagen