



Försvarexportmyndigheten

2015-11-06
Missiv
Dnr: FXM 2015/34/347:2Statens offentliga utredningar
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
SOU 2015:72
Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet
SOU 2014:83

Svar på hemställan om redovisning

(1 bilaga)

Härmed översänds svar på hemställan om redovisning av Försvarexportmyndighetens (FXM) synpunkter på de förslag och det material som redovisas i slutbetänkandet "Skärpt exportkontroll av krigsmateriel" (SOU 2015:72) och "Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet" (SOU 2014:83).

FXM har fokuserat sitt svar främst på de konsekvenser som en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarexportens bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

I detta ärende har generaldirektören Ulf Hammarström beslutat. I den slutliga handläggningen har strategichef Peter Göthe, juristen Fredrik Tellman, policyhandläggaren Isam Salih och analytikern Martin Nilsson deltagit, den senare som föredragande.

FÖRSVARSEXPORTMYNDIGHETEN

Ulf Hammarström
GeneraldirektörMartin Nilsson
Analytiker



Bilaga

1 Svar på hemställan.

Kopia för kännedom

Försvarsmakten

Försvarets materielverk

Arkiv



Remissvar gällande betänkandet SOU 2015:72 ”Skärpt exportkontroll av krigsmateriel” och SOU 2014:83 ”Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet”

Försvarsexportmyndigheten (FXM) ger i det följande synpunkter på betänkandet SOU 2015:72 och SOU 2014:83 som svar på remiss (UD2015/1023/NIS).

”Skärpt exportkontroll av krigsmateriel” SOU 2015:72

Sammanfattande synpunkt

FXM anser att en nyckelformulering i utredningen är att ”Exportkontrollregelverket måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.” (sid 30). FXM delar denna uppfattning och bedömer sammantaget att konsekvenserna av utredningens förslag kan bli så stora att ett eventuellt införande av utredningens förslag torde behöva föregås av en vidare konsekvensutredning för att säkerställa att effekter blir kostnads- och tidsmässigt hanterliga från ett svenskt försvarsperspektiv där export och materielsamarbeten är viktiga delar. Det bör i detta sammanhang beaktas vilka konsekvenser som avvecklingen av FXM:s strategi- och analysverksamhet får för helhetssyn, prioritering och kontroll av hur statens resurser används inom försvarsexportverksamheten, och då inte minst exportfrämjandet, vid ett eventuellt införande av ett demokratikriterium och om ett ökat antal beslut ska hänföras till regeringen. Redan idag bedömer FXM att ytterligare rutiner och resurser inom staten behövs för att genomföra en systematisk och strukturerad helhetsbedömning.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis vill FXM konstatera att utredningen till synes färgas av ett synsätt som antyder att exporten inte är en positiv företeelse som bidrar till att skapa säkerhet i samarbete med andra länder i enlighet med svensk försvarspolitikens målsättningar utan att den snarare är ett nödvändigt ont. Detta trots att (militär) säkerhet och ekonomisk utveckling har ett otvetydigt samband i alla länder, varför försvarsexport är en del i att främja utveckling i mottagande länder och att till



exempel de mest utvecklade materielsamarbeten Sverige har är skapade genom försvarsexport. Försvarsexporten har således en viktig positiv betydelse både dit exporten går och för det svenska försvarets samarbeten.

Utredningens synsätt visas bland annat av att man hävdar att det finns en förbudslagstiftning (t.ex. på sidorna 26 och 133), medan verksamheten i själva verket enligt 1992 års lag (1992:1300) är tillståndspliktig, inte förbjuden (liksom många andra verksamheter i samhället är tillståndspliktiga, vilka fel utövade kan vara skadliga). Tillstånd att exportera försvarsmateriel är således inte att se som avsteg från ett förbud, utan just som ett positivt tillstånd i det specifika fallet enligt de kriterier som föreligger för tillstånd.

Att beskriva exporten som något nödvändigt ont och egentligen förbjudet stigmatiserar verksamheten. Om detta synsätt dominerar, aktualiseras frågor kring det etiska i verksamheten överhuvudtaget, vilket i sin tur till exempel påverkar möjligheterna att attrahera kompetens och rekrytera personal till sektorn i dess helhet.

Tillämpningen av ett eventuellt demokratikriterium

FXM ställer sig vidare frågande till hur ett demokratikriterium praktisk ska tillämpas, inte minst vad gäller främjandeverksamhet. Enligt gällande regelverk, vilka i detta avseende inte påverkas av utredningens förslag, krävs inget ISP-tillstånd för marknadsföring, ej heller vad gäller statens engagemang i främjande.

FXM har därför på eget initiativ infört att även försvarsmyndigheternas främjandeaktiviteter omfattas av förhandsbesked från ISP. Detta för att inte riskera att staten är delaktig i främjande gentemot en stat dit export därefter inte godkänns (jmf. s 169, 172, 446). Det är osäkert hur förhandsbesked i dessa fall ska hanteras om ett ökat antal ärenden ska avgöras av regeringen. ISP har genom FXM:s förfrågningar om förhandsbesked gällande främjande ett ytterligare antal ställningstaganden att göra utöver dem utredningen behandlar.

Helhetssyn på försvarsexporten

Försvarsexportmyndigheten delar utredningens uppfattning om vikten av en helhetsbedömning där samtliga aspekter – säkerhetspolitiska, utrikespolitiska, försvarspolitiska etc - vägs samman. Detta är ett krävande arbete där det enligt Försvarsexportmyndighetens uppfattning redan idag skulle behövas ytterligare rutiner och resurser hos relevanta myndigheter för att genomföra en sådan systematisk och strukturerad helhetsbedömning. De resurstilldelningar som utredningen föreslår, främst på ISP, är enligt FXM:s uppfattning knappast tillräckliga.



Det är dessutom så att den bedömning av försvarsnytta – och risker för eventuell försvarsonytta – som FXM i dag gör innan stöd med statligt främjande till ett exportärendes beviljas är en resurskrävande analysverksamhet som ingen annan myndighet i dag har resurser för. De strategi- och analysresurser FXM i dag använder avvecklas vid årsskiftet (ca 10 årsarbetskrafter). Detta behöver också beaktas när man diskuterar helhetssyn och resursbehov. Behovet av en tidig helhetsanalys, innan förväntningar och bindningar i förhållande till möjliga exportkunder de facto uppstått genom att statliga resurser använts i främjande, torde bli än större om regeringen i ökad utsträckning ska besluta om tillstånd.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen identifierar ett antal tänkbara och sannolika konsekvenser, men en vidare konsekvensbeskrivning saknas. Utredningen går inte in på annat än generella slutsatser och effekter. Om de länderdefinitioner som finns i bilaga 16 i utredningen (IHS konsekvensanalys) kan vara en vägledning bedömer FXM att effekterna kan bli stora med potentiellt betydande negativa konsekvenser för försvarets ekonomi och teknologitillgång.

Det föreliggande förslaget om skärpt exportkontroll kommer som utredningen har påtalat att leda till försämrade konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater, att Sverige torde bli en mindre intressant samarbetspartner samt att en minskad export torde medföra ökade kostnader för Försvarmaktens materielförsörjning. Man kan också notera att många av de länder och regioner som nu kan komma att bli föremål för inskränkningar rörande försvarsexport (om bilaga 16 i utredningen kan vara en vägledning) samtidigt är tillväxtmarknader enligt FXM:s analys av försvarsexportmarknadens utveckling (och som stämmer väl överens med vilka marknader som prioriteras i regeringens nya exportstrategi).

Leveranssäkerhet och försörjningssäkerhet är av avgörande betydelse för en köpande stat, inte minst beträffande stora och centrala system vilka innebär omfattande investeringar och som ska brukas under långa tidsperioder, ofta decennier. FXM menar därför att man bör se följdleveranser ur ett systemperspektiv där ytterligare anskaffningar av ett redan anskaffat system bör ses som följdleveranser. Man bör alltså inte snävt betrakta endast reservdelar etc. som följdleveranser då en sådan definition skulle göra att själva systemvalet upplevs mer otryggt i det upphandlande landet. Att vid behov köpa t ex ytterligare flygplan eller fartyg av samma materielsystem som man tidigare köpt borde vara att betrakta som följdleverans.

Om ett upphandlande land upplever stor risk för att man riskerar att behöva anskaffa ett annat materielsystem om behov av ytterligare flygplan eller fartyg uppstår, så skulle det vara förenat med så omfattande kostnader i både tid och



pengar att det skulle kunna avskräcka från att välja den svenska leverantören i det första skedet. (Även vid följdleveranser bör självfallet liksom i dagsläget en förnyad prövning ändå göras).

Sammantaget saknas enligt FXM:s uppfattning i flera avseenden nödvändiga konsekvensanalyser av utredningens förslag för att regeringen ska vara medveten om konsekvenserna av ett införande och därmed kunna ta sitt ansvar. Såsom utredningen påtalar: "Exportkontrollregelverken måste möjliggöra för regeringen att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet." (sid 30), och därmed bör man också i förväg på ett rimligt sätt kunna bedöma effekterna av eventuella förändringar i regelverken.

Avsnitt 9 Kritiska röster mot dagens exportkontrollregelverk

Man kan notera att all kritik mot dagens exportkontrollregelverk som redovisas är sådan som verkar i mer restriktiv riktning. Här saknas balanserande perspektiv, exempelvis ståndpunkten att Sverige bör harmonisera sin lagstiftning med EU och de övriga s.k. LOI-länderna vilken även bejakats av olika svenska regeringar.

Avsnitt 16 Exportkontrollregelverkets ramverk

16.5 Förslag till struktur och utformning av nya riktlinjer

Ett väl koordinerat och prioriterat statligt exportfrämjande bidrar till att öka sådan försvarsexport som värderas som försvarsnyttig. Detta ger ökade möjligheter till olika typer av samarbete samt till att över tiden upprätthålla viktiga kompetenser och teknologier utan att Försvarsmakten själv behöver finansiera detta. Ett annat sätt att beskriva denna effekt av export är att den bidrar till lägre framtida kostnader och dessutom en ökad framtida tillgänglighet till teknologi och industriell kapacitet den dag då behoven uppstår.

Försvarsmyndigheternas exportstöd kan, om det inte väl planeras och koordineras med myndigheternas kärnverksamheter, skapa resurskonflikter och oönskade bindningar. Ett exempel är användandet av Flygvapnets utbildningsorganisation för exportkunder som behöver taktas med utbildningen av svenska piloter så att inte negativa effekter på svensk förmåga uppstår. Analys av risker och dialog mellan inblandade myndigheter samt god framförhållning från industrin är nyckelfaktorer för en framgångsrik exportverksamhet. Dessa analyser bör göras redan i främjandefaser av exporten för att eventuella negativa effekter i tid ska kunna hanteras, och detta är särskilt viktigt då svenska säkerhets- och försvarsföretag i allt högre omfattning söker sig till nya marknader i takt med minskad europeisk och amerikansk efterfrågan.



Mot denna bakgrund understryker FXM vikten av att det säkerställs att den avslutande helhetsbedömning (jmf. fig. 16.2, s.383) som avgör om en export godkänns görs med fullständig information så att alla relevanta omständigheter tas i beaktande. Inte minst gäller detta bedömningen av försvarsnytta respektive försvarsonytta av en given försvarsexport. Även om marknadsföring i princip inte är tillståndspliktig bör analyser ske redan innan statliga resurser används i främjandefaser, för att inte de facto-bindningar som är svåra att komma ur ska uppstå innan ISP:s tillståndsbedömning sker.

Framför allt är det viktigt att ha konsekvenserna klara för sig vad gäller stora och för svenska försvaret centrala materielsystem som Gripen och sensor- och ledningssystem. Om kostnaderna för dessa inte kan delas med andra länder, så kommer kostnaderna för detta att falla på Försvarsmakten. Dessutom kan det även förhålla sig så att utvecklingen av dessa centrala materielsystem finansieras av andra mindre centrala och kvalificerade, men mogna och lönsamma, produkter. Dessa aspekter och samband måste beaktas och vägas in i helhetsbedömningen.

Försvarexportmyndighetens uppfattning är att det redan idag behövs ytterligare rutiner och resurser hos relevanta myndigheter för att genomföra en sådan systematisk och strukturerad helhetsbedömning. I främjandeskedet finns dessutom endast FXM:s strategi- och analysresurser för att bedöma lämpligheten i statens engagemang och dessa avvecklas vid myndighetens nedläggning vid årsskiftet. Detta faktum framgår inte av utredningen och bör utredas vidare.

Avsnitt 17 Ökad öppenhet och transparens

FXM välkomnar en ökad transparens, inte minst för att komma tillrätta med bilden av försvarsexport som något i grunden omoraliskt och förbjudet när det tvärtom rätt hanterat kan bidra till säkerhet, samarbete och utveckling. Vi anser generellt att en ökad transparens är möjlig och vore till fördel, inte minst vad gäller motiv- och konsekvensresonemang bakom beviljad export.

FXM understryker samtidigt vikten av att skyddet av den information som är sekretessbelagd utifrån utrikes-, försvars- eller kommersiella skäl i ärenden om export av krigsmateriel alltjämt säkerställs där detta är nödvändigt.



Avsnitt 18 Möjliga effekter av en skärpt exportkontroll

FXM delar utredningens slutsatser av möjliga effekter t.ex. att ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater och att Sverige torde bli en mindre intressant samarbetspartner samt att en minskad export torde medföra ökade kostnader för Försvarmaktens materielförsörjning.

Dessutom kommer finansieringen av FoU-verksamheten, som i allt högre grad förts över från staten till industrin, idag till betydande del från exporten. Risken är att svenska staten kommer att behöva kompensera för minskade exportintäkter genom att öka sitt ansvar och resurstilldelning inom området. Denna fråga bör utredas vidare då ingen kvantifiering eller konkret konsekvensanalys sker i utredningen.

Utredningen kvantifierar överhuvudtaget inte de effekter som förutses av en skärpt lagstiftning. Om den analys som utförts av IHS (bilaga 16) kan vara en vägledning, tyder det dock på att en betydande del av den potentiella svenska försvarsexporten för perioden 2014-2023, torde komma att beröras. Med utgångspunkt i den analys som framgår av bilaga 16 tyder FXM:s analys av konsekvenserna för den svenska försvarsmaterielexporten, baserade på historiska data och myndighetens inriktnings- och prioriteringsdokument för perioden 2015-2018, på avsevärda negativa effekter. Effekter som dessutom ytterligare förstärks om man ser till de senaste årens export där exporten särskilt för vissa centrala materielsystem såsom t.ex. sensor- och ledningssystem i hög utsträckning gått till länder i Mellanöstern och Sydostasien som enligt bilaga 16 skulle kunna vara sådana som påverkas av ett demokratikriterium. Att köparländerna i allt högre grad återfinns i dessa regioner är dessutom en global trend, vilket gör det svårare för svenska företag att kompensera för förlorade marknader på annat håll.

Avsnitt 21 Konsekvensbeskrivning

21.1-3

Den förstärkning på 4-5 tjänster på ISP som förutses är avsedd för ISPs ökade arbetsbörda. Samtidigt nämns även i utredningen ett utvecklat samarbete med andra myndigheter som ett sätt att avlasta ISP, vilket torde medföra att också andra berörda myndigheter på olika sätt behöver möta det ökade behovet av underlag och övrigt stöd. Frågan är hur dessa berörda myndigheter förmår hantera detta utan att tillföras nya resurser. I sammanhanget ska också noteras att genom FXM:s avveckling försvinner statens största och mest samlade analysresurs på området (ca 10 årsarbetskrafter). Vem som i framtiden ska utföra den försvarsnittoanalys FXM i dag gör redan i främjandeskedet, så att statens resurser dels används effektivt och dels inte skapar förväntningar och bindningar i



förhållande till länder dit export sedan inte tillåts vid ISP:s tillståndsprövning, är osäkert, men ett resursbehov torde oundgängligen uppstå också för detta.

Det förutses också i utredningen att ett ökat antal ärenden kommer att överlämnas till regeringen för avgörande, och att dessa ofta komplexa och resurskrävande ärenden torde komma att erfordra ytterligare handlägningsresurser inom Regeringskansliet.

21.5 Ekonomiska konsekvenser för ekonomin i stort och andra samhällsekonomiska effekter

FXM anser att det även torde finnas indirekta effekter av en skärpt exportkontroll som utredningen inte har analyserat. Om export av svensk försvarsmateriel stoppas till en viss stat p.g.a. skärpt exportkontroll, kan förutom direkta effekter kopplat till försvarssektorn även indirekta effekter yttra sig t.ex. genom försämrade mellanstatliga relationer med staten ifråga samt medföra minskad eller helt utebliven export av svenska företags civila varor och tjänster. Detta särskilt då många tillväxtländer har en nära koppling mellan stat och näringsliv, ofta med ett stort statligt ägande i privata sektorn. Strategiska uppköp (till exempel försvarsmateriel) beslutas i regel av stater eller genom statlig inblandning i upphandlingsbeslut på exportmarknaden.

Om inte så långt möjligt en harmonisering med främst andra EU-länders regelverk sker kan även tänkbara exportländer som i nuläget inte skulle komma att beröras av en skärpt svensk lagstiftning av försiktighetsskäl ändå komma att välja bort Sverige som leverantör av oro för hur tolkningen av ett demokratikriterium kommer att ske framdeles.

FXM ser även en risk att industrin i framtiden i allt högre grad kommer att förlägga sin FoU-verksamhet utomlands för att undvika att den teknologi som utvecklas blir föremål för det relativt samarbets- eller konkurrerande länder mer restriktiva svenska regelverket. Även produktionen kan av samma skäl komma att följa efter, vilket skulle negativt påverka de fördelar som en i landet befintlig produktionskapacitet ger vad gäller försörjnings- och leveranssäkerhet.



”Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet” SOU 2014:83

Generella synpunkter

FXM välkomnar självfallet förslaget om förändringar i sanktionssystemet om det bidrar till en bättre efterlevnad hos berörda aktörer av exportkontrollagstiftningen och att Sverige härvid uppfyller sina internationella förpliktelser och åtaganden på området. FXM anser även att det är eftersträvansvärt att sanktionssystemet utformas på ett sådant sätt att det är effektivt samt avskräcker från regelöverträdelser så att tilltron till och efterlevnaden av exportkontrollagstiftningen skärpas. I synnerhet om detta leder till att man kommer tillrätta med bilden av försvarsexport som något i grunden moraliskt tveksamt och problematiskt.

FXM ser även positivt på utredningens förslag om att svenska myndigheters undantag från kravet på tillstånd för att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel avskaffas. FXM ser dock även ett behov av att statliga myndigheters främjandeverksamhet kopplas till ISP så att de har vetskap om i vilka länder marknadsföring sker. Detta för att undvika att marknadsföring sker även i sådana länder som ISP inte lämnar något tillstånd för tillhandahållande av krigsmateriel till. FXM har på eget initiativ infört att en förutsättning för försvarsmyndigheternas deltagande i exportstödsaktiviteter är att ett positivt förhandsbesked från ISP föreligger. Vi ser som viktigt att ett sådant tillvägagångssätt tillämpas enligt något annat lämpligt regelverk även efter att FXM avvecklats vid årskiftet.