

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 2, bilagor

*Slutbetänkande av
Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24330-5

ISSN 0375-250X



FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERET

Datum 2014-01-15 Beteckning FM2013-4450:3 Sida 1 (4)

Krigsmaterielexportöversynskommittén
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare
Richard Tornberg

Ert datum
2013-10-21

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare
LEDS INRI, övlt Lars-Ove Roos

Vårt föregående datum
2013-05-28

Vår föregående beteckning
02 300:56292

Svar på kompletterande frågeställning till Försvarsmakten

Ärendet

Krigsmaterielexportöversynskommittén (KEX) hemställde den 14 februari 2013 om Försvarsmaktens syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för svensk försvarsförmåga. Försvarsmakten besvarade denna hemställan den 28 maj 2013. KEX kompletterade sin frågeställning den 21 oktober 2013 med frågor rörande Försvarsmaktens exportstöd.

Uppgiften

Fråga har uppkommit om det exportfrämjande stöd som Försvarsmakten lämnar myndigheter och företag – bl.a. i form av personal, utbildningsinsatser, förevisningar, materiel, reservdelar etc. – har någon positiv och/eller negativ inverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga. KEX gör följande kompletterande frågeställningar till Försvarsmakten och hemställer om svar till den 15 januari 2014.

- Har den svenska krigsmaterielexporten någon positiv/negativ inverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga samt förmåga i övrigt att lösa de uppgifter regering/riksdag ålagt myndigheten? I förekommande fall, vilken/vilka?
- Inverkar den svenska krigsmaterielexporten positivt/negativt på Försvarsmaktens tillgång till underhåll och eller reservdelar till egen materiel?
- Är det krigsmaterielexporten i sig som eventuellt skapar problem eller kan detta lösas genom att ytterligare resurser avsätts för exportstödet?

(LOR)

Postadress
Högkvarteret
107 85 Stockholm

Besöksadress
Lidingövägen 24

Telefon
08-788 75 00

Telefax
08-788 77 78

E-post, Internet
exp-hkv@mil.se
www.forsvarsmakten.se/hkv

FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERETDatum
2014-01-15Beteckning
FM2013-4450:3 Sida 2 (4)**Försvarsmaktens exportstöd och exportåtaganden**

Försvarsmaktens exportstöd omfattar materielförevisningar m.m. som stöd till försvarsindustrins marknadsföring. Försvarsmakten ersätts för merkostnader för denna verksamhet. Försvarsmaktens exportåtaganden omfattar stöd med utbildning och materielunderhåll till länder som anskaffat eller leasat materiel-system från försvarsindustri i Sverige. För exportåtaganden erhåller Försvarsmakten full kostnadstäckning.

Exportstödet genomförs på uppdrag av Försvarsexportmyndigheten (FXM) och omfattar bl.a. förevisningar av materiel-system i olika sammanhang. De senaste årens exportåtaganden har i huvudsak omfattat stöd till Ungern, Tjeckien och Thailand kopplat till Gripen, samt utbildning av ubåtsbesättningar för Singapore.

Krigsmaterielexportens inverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga

Försvarsmaktens materielförsörjning tar sin utgångspunkt i behovet av militär operativ förmåga för att kunna lösa av riksdag och regering ställda uppgifter. Försvarsmaktens stöd till krigsmaterielexport, liksom all annan exponering och interaktion med andra aktörer, medför ökad (ömsesidig) kunskap vilket därmed i sig påverkar den operativa förmågan.

Principiellt kan krigsmaterieexporten sägas gagna Försvarsmaktens operativa förmåga utifrån det faktum att export som innebär kostnadsdelning med andra länder minskar Försvarsmaktens styckekostnad. Detta innebär att inom en given ekonomisk ram kan fler system anskaffas alternativt kan förbättrade prestanda eller uthållighet erhållas.

Det möjligen mest påtagliga exemplet på pågående stöd till krigsmaterielexport är vidmakthållande och vidareutveckling av JAS 39 Gripen. I planeringen av uppgraderingen av stridsflygplansflottan till Gripen E har en strategisk samarbetspartner (Schweiz) att dela kostnaden med en uttalad förutsättning, men exemplet har också mer renodlade försvarsplanerings- och operativa aspekter.

Försvarsmaktens operativa förmåga med JAS 39 Gripen är delvis beroende av att försvarsindustrin kan exportera och underhålla befintliga kunder på ett ändamålsenligt sätt. *Gripen User's Group* är ett bra exempel på ett gott och för Försvarsmakten givande samarbetsforum med möjligheter till kostnadsdelning för underhåll och anskaffning av gemensamma underhållsenheter och reservdelar.

Detta exempel visar också en potentiellt negativ operativ aspekt av stödet, nämligen att Försvarsmaktens egna behov, också i avgörande avseenden och i egna utbildningar, kan finna sig vara lägre prioriterade än andra kunders, vilket då innebär långsammare förmågetillväxt än annars. Man kan också tänka sig att extra gångtidsuttag och ammunitionsåtgång i samband med exportstöd, utifrån ett nollsummeresonemang skulle kunna inkräkta på egen operativ förmåga. I realiteten har detta dock hittills, eftersom extra medel tilldelats och eftersom de operativa behoven inte överstigit befintlig operativ förmåga, inte inneburit några problem.

FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERETDatum
2014-01-15Beteckning
FM2013-4450:3

Sida 3 (4)

Utifrån ovanstående anser Försvarsmakten att såväl krigsmaterielexporten i sig som myndighetens stöd till densamma, i den omfattning som den för närvarande bedrivs, gagnar vår operativa förmåga.

Krigsmaterielexportens inverkan på Försvarsmaktens tillgång till underhåll och reservdelar till egen materiel

Försvarsmakten har ett stort antal materielsystem i drift vilka har utvecklats av svensk försvarsindustri. För en del av dessa system (t.ex. ubåtar och flygande system) sker vidmakthållandet genom att denna industri svarar för det kvalificerade underhållet. Det innebär att Försvarsmakten är beroende av svensk industri så länge som dessa system är kvar i operativt bruk. För att försvarsindustrin ska vara livskraftig erfordras, förutom beläggning i form av underhåll, även beställningar rörande utveckling och produktion.

Beträffande tillgång till reservdelar skulle en intressekonflikt kunna uppstå exempelvis beträffande Gripen där FMV tillhandahåller reservdelar bl.a. till Tjeckien och Ungern. En sådan intressekonflikt är dock möjlig att hantera med tanke på att fler användare av samma typ av materielsystem innebär att en större reservdelspool behöver etableras.

Eventuella problem för Försvarsmakten med anledning av svensk krigsmaterielexport

Försvarsmaktens exportåtaganden hanteras i den ordinarie verksamhetsplaneringen och med av nuvarande omfattning av dessa åtaganden kan de genomföras utan några negativa effekter på den operativa förmågan.

Exportstödstödsverksamheten kan inte planeras med samma långsiktighet och Försvarsmakten har under de senaste åren i något större utstäckning sagt nej till förfrågningar från FXM och försvarsindustrin om att medverka i materiel-förevisningar och liknande.

Exportstöd och exportåtaganden står inte ekonomiskt i konflikt med lösandet av huvuduppgifterna eftersom Försvarsmakten ersätts för denna verksamhet. Det är istället en kapacitetsfråga då det vara tillgång till materiel och personal med rätt kompetens, t.ex. teknisk personal som ibland är gränssättande. Detta är hanterbart på nuvarande nivå av exportåtaganden, men en utökning av dessa kopplat till Gripen kan dock, beroende på omfattningen, leda till konsekvenser även för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Ur ett helhetsperspektiv är de åtaganden som den svenska krigsmaterielexporten innebär, positiva för Försvarsmakten.

FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERETDatum
2014-01-15Beteckning
FM2013-4450:3 Sida 4 (4)

- o o o -

Beslut i detta ärende har fattats av generalmajor Dennis Gyllensporre. I den slutliga beredningen har deltagit överstelöjtnant Peter Lidén, kommandörkapten Per-Fredrik Grill och som föredragande överstelöjtnant Lars-Ove Roos.



Dennis Gyllensporre
Chef för ledningsstabens inriktningsavdelning



Lars-Ove Roos

Sändlista

Krigsmaterielexportöversynskommittén

För kännedom

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)

FMV

Försvarsexportmyndigheten

FOI

För kännedom inom HKV

ÖB

GD

C LEDS

LEDS LED

LEDS PLANEK

LEDS INRI

INS

PROD

MUST

JURS



Försvarexportmyndigheten

2013-05-27
Missiv
Dnr: FXM 2013/34/116:5

Statens offentliga utredningar
Översyn av krigsmaterielexporten UD 2012:1

Svar på hemställan om redovisning

(1 bilaga)

Härmed översänds svar på hemställan om redovisning av FXM:s syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarexportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Ulf Hammarström
Generaldirektör

Bilaga

1 Svar på hemställan

<u>Kopia</u>	Missiv	Bilaga 1
Försvarsmakten	X	X
Försvarets materielverk	X	X
Arkiv	X	X



FXM

Försvarsexportmyndigheten
Isam Salih
Policyhandläggare
08-58713318

2013-05-27
Dnr: FXM 2013/34/116:3
Bilaga 1

Statens offentliga utredningar
Översyn av krigsmaterielexporten UD 2012:1

Svar på hemställan om redovisning av FXM:s syn på vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll kan medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik

1. Sammanfattning

Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Förmågan till vapnad strid är Försvarsmaktens unika bidrag till Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Med denna förmåga som grund ska det militära försvaret hävda Sveriges suveränitet, värna våra suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig, samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till det civila samhället. Målet är att vårt militära försvar enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, ska försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Det militära försvaret är följaktligen ett viktigt och unikt instrument för att bidra till uppfyllnaden av målen för Sveriges säkerhet. En central komponent för detta ändamål är en väl fungerande materieförsörjning i enlighet med de fastlagda materieförsörjningsprinciperna. Därmed finns det, i Sverige som i alla andra länder med en försvarsmakt, ett faktiskt beroendeförhållande mellan staten och försvarsindustrin som har en direkt koppling till målen för vår säkerhet.

I stort sett inget lands försvarsmakt kan idag enskilt bära en nationell försvarsindustri. Internationellt sett och inte minst inom Europa ses export idag som en förutsättning för att behålla och utveckla en kompetent och konkurrenskraftig försvarsindustri. Utöver direkt ekonomiska fördelar som exporten kan medföra är den också att betrakta som ett av flera instrument för att



åstadkomma samarbeten mellan länder, t.ex. inom ramen för det som ofta benämns pooling & sharing inom EU eller smart defence i NATO.

FXM ser positivt på att en översyn av exportkontrollregelverket sker. Det är viktigt att detta följer de existerande värderingarna så att även den verksamhet FXM bedriver är tydligt och demokratiskt förankrad.

De konsekvenser som nedan beskrivs är generiska då det är okänt för FXM vilka regler och definitioner som kan komma att tillämpas och vilka länder som skulle komma att beröras.

Företag i Sverige har generellt sett huvuddelen av sin omsättning på den globala marknaden. Behovet av en första inhemsk referenskund för nya system är ännu så länge stort, även om undantag börjar förekomma.

Den svenska försvarsexporten har enligt statistik från ISP under perioden 1998-2012 främst gått till Europa och Nordamerika. Trenden på senare år har dock varit minskad export till dessa regioner och ökad export till Asien och Mellanöstern. De länder som historiskt sett utgjort den huvudsakliga marknaden för svensk försvarsexport tenderar att minska i betydelse, samtidigt som tillväxten sker på historiskt sett nya marknader. Dessa är i sin tur ofta krävande vad avser teknologioverföring som förutsättning.

På samma sätt som vår materielförsörjning kräver långsiktighet och förtroende ser andra länder dessa faktorer som nödvändiga för att säkra sin egen materielförsörjning. Det går inte att utesluta att en skärpt exportkontroll för ett visst land kan få vidare konsekvenser för relationerna till landet i fråga avseende övrig export eller andra samarbeten. Om regelverken inte är tydliga kan de även leda till osäkerhet hos fler länder än dem som de facto påverkas av regelförändringen.

I det fall Sverige skulle skärpa exportkontrollen på ett sådant sätt att betydande skillnader i regelverk uppstår med de länder som Sverige har goda möjligheter till materielsamarbeten med innebär detta minskad attraktionskraft för Sverige som samarbetspartner, eftersom de produkter som tas fram i samarbeten behöver kunna exporteras till fler länder för att rimliga kostnader ska erhållas. Beroende av vilka länder en begränsning kan komma att omfatta, kan påverkan på de olika delarna av försvarsnyttan ske.

De försvarsnyttor som kan komma att minska är möjligheter till direkt och indirekt kostnadsdelning, erfarenhets- och övningsutbyte samt möjligheten att bevara en framtida kompetens och teknologinivå som har en internationell konkurrenskraft.



Försvarsnytan kopplat till ovanstående samarbetsmöjligheter är i regel större vid export till länder i vårt närområde samt andra teknologiskt och förmågemässigt framstående samarbetsländer som t.ex. USA och Australien. Bidraget till industrins kompetens vid export bedöms däremot i huvudsak vara oberoende av var i världen köparen finns. Kvalificerade kunder utvecklar dock i generell mening i högre grad konkurrensförmågan.

Mellanstatliga samarbeten i form av Government-to-Government avtal (G2G) är centrala delar i ett kostnadseffektivt vidmakthållande av vissa centrala svenska system. Partnerskapen kring Gripensystemet med Ungern, Tjeckien och Thailand, för vilka FXM ansvarar och för närvarande förhandlas även ett avtal med Schweiz, är det tydligaste exemplet.

Exporten bidrar till att göra Sverige till en intressant försvarspolitisk samarbetspartner genom tillgång till konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser. Vid en skärpt exportkontroll kan möjligheterna att genom export bevara en framtida kompetens- och teknologinivå som har internationell konkurrenskraft påverkas, i vilken utsträckning beror på vilka länder som skulle komma att omfattas.

FXM:s bedömning är vidare att i generell mening är tillgången till en global och så väl fungerande marknad som möjligt, på lika villkor, en viktig förutsättning för en konkurrenskraftig försvarsindustri i landet. Den svenska industrin har redan idag globala leverantörskedjor och en skärpt exportkontroll kan få effekter beroende på vilka länder som begränsas och vilka regelverk industrins samarbetsländer har.

2. Hemställan

Krigsmaterielexportöversynskommittén (KEX, 2012 års utredning om export av krigsmateriel, UD 2012:01) hemställer härmed om att Försvarsexportmyndigheten (FXM) redovisar de konsekvenser en skärpt exportkontroll av krigsmateriel kan komma att medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik av sådan export.

Kommittén hemställer om att denna redovisning sker senast den 1 juni 2013 och att samverkan sker med berörda försvarsmyndigheter.



3. Analys av uppgift och avgränsningar

Kommittén har begärt av FXM att redovisa "...de konsekvenser en skärpt exportkontroll av krigsmateriel kan komma att medföra för försvarsexportens bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller för övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik av sådan export." I kommitténs uppdrag ingår att utreda och komma med förslag på en skärpt exportkontroll. Då kommitténs utredning inte är slutförd än saknas specifik information om hur den skärpta exportkontrollen kan komma att utformas.

Då FXM saknar information om innebörden av vad skärpt exportkontroll innefattar har vi i vårt svar på hemställdan redovisat den försvarsnytta som statligt exportstöd genererar. Utifrån detta har vi gjort en bedömning av vilken typ av påverkan en skärpt exportkontroll skulle kunna ha på försvarsnyttan.

För att ge en bakgrund till den prioriterade försvarsexporten redovisas även en analys av svensk exportsstatistik och bedömda framtida trender och möjligheter.

Löpande samverkan med berörda försvarsmyndigheter (FM och FMV) har genomförts.

I enlighet med myndighetens instruktion redovisar FXM till Regeringskansliet (Fö), "Inriktning och prioritering av försvarsexportverksamheten 2013-2016" (FXM 2012/588:30). Av denna inriktning och prioritering framgår vilken export, till vilket land, som myndigheten bedömt skapa den största försvarsnyttan.

4. Redovisning

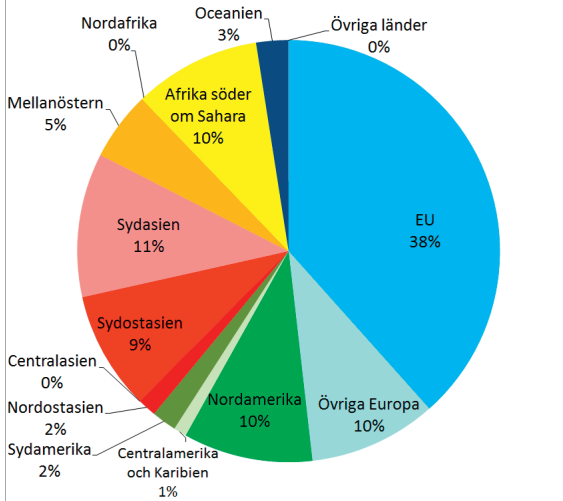
FXM:s verksamhet syftar till att främja export inom försvarssektorn till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Myndigheten företräder staten i mellanstatliga avtal rörande export och genomför försäljning av överskottsmateriel samt förmedlar upplåtelse av försvarsmyndigheters anläggningar och resurser. Förvaltning av ingångna mellanstatliga avtal och genomförande av dessa åtaganden samt försäljning av övertalig materiel är prioriterade delar av FXM:s verksamhet. Verksamheten bedrivs i samverkan med Inspektionen för strategiska produkter och inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport.

4.1 Svensk försvarsexport

En analys av ISP:s exportstatistik för perioden 1998-2012 visar att den svenska försvarsexporten huvudsakligen gått till länder inom EU, övriga Europa och Nordamerika, se figur 1.

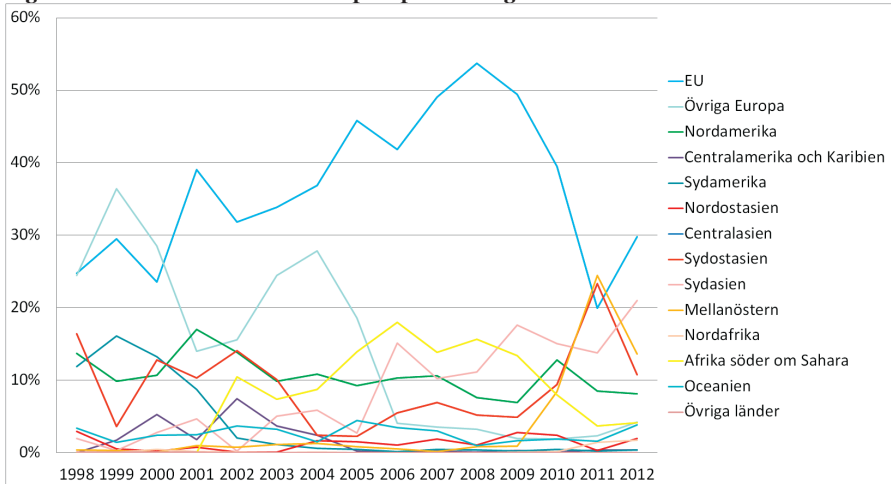


Figur 1 Total krigsmaterielexport 1998-2012 per ISP-region



Analysen visar dock samtidigt en trend där den svenska exporten de senaste åren i allt högre grad gått mot övriga världen, och då framför allt södra Asien och Mellanöstern, se figur 2.

Figur 2 Andel av svensk försvarsexport per ISP-region





Vid analys av global importstatistik är trenden i stort sett densamma. Enligt en SIPRI-rapport¹ från mars 2013 så ökade importen av försvarsmateriel markant i Asien & Oceanien, Nord- och Sydamerika samt Afrika mellan perioderna 2003-2007 och 2008-2012. Länder i Asien & Oceanien mottog närmare hälften av all världens försvarsexport under perioden 2008-2012, och de fem största importörerna av försvarsmateriel återfinns alla i Asien; Indien, Kina, Pakistan, Sydkorea och Singapore.

Rapporten går i linje med andra liknande studier och analyser av försvarsexport och militärutgifter. T.ex. visar en SIPRI-rapport² från april 2013 på minskade militärutgifter i USA, Väst- och Centraleuropa, Australien, Japan och Kanada. Däremot ökar utgifterna i regionerna Asien, Latinamerika, Mellanöstern, Nordafrika och Östeuropa.

De länder som historiskt sett utgjort den huvudsakliga marknaden för svensk försvarsexport minskar alltså i betydelse, samtidigt som tillväxten sker på historiskt sett nya marknader. Dock skall man komma ihåg att den svenska försvarsexportstatistiken påverkas starkt av enstaka större projekt, och att tyngdpunkten snabbt skulle återvända till de traditionella svenska exportländerna om ett antal större potentiella exportprojekt realiserar.

Flygsystem och flygteknologi är tillsammans med undervattensområdet ur strategiskt materielförsörjningsperspektiv mycket betydelsefulla och prioriterade områden. Partnerskapet kring Gripensystemet och de mellanstatliga avtalen (G2G) som FXM ansvarar för med bland annat Ungern, Tjeckien och Thailand, samt för närvarande förhandlas med Schweiz, bidrar väsentligt till att Försvarsmakten ges möjlighet att dela kostnader för drift, vidmakthållande och vidareutveckling med andra länder samt dessutom möjlighet till utbyte av operativa erfarenheter och samverkan.

4.2 Konsekvenser på försvarsnyttan

Försvarsexport är en viktig del i att försvaret ska kunna upprätthålla och utveckla operativ förmåga på ett kostnadseffektivt sätt. För att export ska bidra till försvarets långsiktiga materielförsörjning krävs att den exporterade materielen³ och tjänsterna är spårbara till Försvarsmaktens förmåge- och förbandsutveckling. Sådan export bidrar till fler användare av system som Försvarsmakten nyttjar, vilket utöver delad utvecklingskostnad, också skapar operativa fördelar och lägre

¹ Källa: SIPRI:s Arms Transfers Database, Pressmeddelande 18 mars 2013 - förhandslanseringen av data hämtade från 2013 års SIPRI Yearbook

² Källa: SIPRI:s Military Expenditure Database, Pressmeddelande 15 april 2013 - förhandslanseringen av data hämtade från 2013 års SIPRI Yearbook

³ Inklusive immateriella rättigheter (IPR)



driftkostnader. Internationellt samarbete och export ökar möjligheterna till övningsutbyte, utveckling av metodik och gemensamma procedurer.

I Sverige finns en försvarsindustri som är framgångsrik på exportmarknaden. Export är nödvändig för en försvarsindustriell förmåga som kan vidmakthålla och utveckla de system och produkter på hög teknologisk nivå med kvalificerad systemintegration som är till nytta för försvaret. I detta sammanhang bör det lyftas fram att det tar väldigt lång tid och resurser att utveckla en hög teknologisk nivå och skulle den förmågan försvinna bedöms den vara mycket svår och kostsam att återuppbygga. Tillgången till innovativa och konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser, bidrar till att göra Sverige till en intressant samarbetspartner inom flera olika områden.

I FXM:s instruktion (SFS 2010:654) står det att; ”3 § Försvarexportmyndigheten ska bedriva sin verksamhet så att den bidrar till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller i övrigt är till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Verksamheten ska bedrivas i nära samverkan med Inspektionen för strategiska produkter och inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport.” Således ska ett strategiskt perspektiv på nyttan för försvaret prägla FXM:s verksamhet.

I enlighet med myndighetens instruktion redovisar FXM till Regeringskansliet (Fö) ”Inriktning och prioritering av försvarexportverksamheten 2013-2016”⁴. Detta underlag revideras årligen och sträcker sig över en fyraårsperiod. I inriktningen redovisas myndighetens arbete på kort och på lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarexportverksamheten. Utifrån dialog med företag och branschorganisationer identifierar FXM de exportmöjligheter där man från företagets sida ser behov av stöd från myndigheten. FXM utgår från de framförda behoven och prioriterar därefter de olika exportmöjligheter med utgångspunkt i den försvarsnytta som en realiserad export bedöms generera. Med försvarsnytta avses exportens bidrag till försvarets långsiktiga materieförsörjning eller övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt generella förutsättningar för export på aktuell marknad. Resultatet av detta arbete är en inriktning och övergripande prioritering av försvarexportverksamheten. Av denna inriktning och prioritering framgår vilken export, till vilket land, som myndighetens bedömt skapa den största försvarsnyttan. De identifierade och prioriterade exportmöjligheterna indelas av FXM i följande sex system- och teknologiområden;

- flygsystem
- fordonssystem
- sensorer och ledningssystem

⁴ FXM 2012/588:30



- ubåtssystem
- verkanssystem
- ytfartygssystem

I avsnitten 4.2.1 och 4.2.2 nedan redovisas exempel på hur försvarsexport kan generera försvarsnutna och vilka konsekvenser en skärpt exportkontroll skulle kunna medföra.

4.2.1 Exportens bidrag till Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning

Försvarsexport är en viktig del i att försvaret ska kunna upprätthålla och utveckla operativ förmåga på ett kostnadseffektivt sätt. FXM gör utifrån Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning en selektiv prövning av alla möjligheter till statligt exportfrämjande eller exportåtagande.

Det stöd en export kan ge försvarets långsiktiga materielförsörjning kan indelas i två kategorier.

- **Direkt kostnadsdelning via delade kostnader eller kostnadstäckning för tidigare investeringar**

Direkt kostnadsdelning via delade kostnader eller kostnadstäckning för tidigare investeringar kan ske genom:

- a) materielsamarbete kring utveckling
- b) ersättning för royalty
- c) ersättning för IPR-rättigheter
- d) delade kostnader för drift av ett system som Försvarsmakten använder (genom t.ex. samutnyttjande av resurser eller gemensam anskaffning, pooling & sharing, reservdelar, verktyg, riggar m.m.)
- e) delade kostnader för utbildning och utbildningsfaciliteter, simulatorer etc.
- f) delade kostnader för utprovning och tester (T&E) inklusive faciliteter för detta.
- g) återtag genom försäljning av övertalig materiel
- h) nyutveckling; kostnadsdelning av utveckling, produktion och framtida vidmakthållande genom samarbeten med partners

Exporten ger idag ett betydande bidrag till Försvarsmaktens långsiktiga förmågeutveckling och materielförsörjning genom direkt kostnadsdelning via delade kostnader för bland annat utveckling och drift eller genom kostnadstäckning för tidigare investeringar. I det fall Sverige skulle skärpa exportkontroll på ett sådant sätt att betydande skillnader i regelverk uppstår med de länder som Sverige har goda möjligheter till materielsamarbeten med innebär detta även minskad attraktionskraft för Sverige som samarbetspartner. På sikt medför detta sämre möjligheter till kostnadsdelning genom internationella



materielsamarbeten vid utveckling av nya system.

- **Indirekt kostnadsdelning genom bidrag till att vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser**

Export bidrar till att vidmakthålla och utveckla teknologiska och industriella förmågor som Försvarsmakten på kort eller lång sikt är beroende av och att dessa kan upprätthållas även utan nya beställningar från det svenska försvaret. Exporten bidrar därmed också till:

- a) kompetens för vidmakthållande av befintliga materielsystem
- b) kompetens för att vidareutveckla befintliga materielsystem
- c) att vidmakthålla teknologisk kompetens för handlingsfrihet syftande till framtida utvecklingsförmåga (FoU, förmåga att designa)
- d) att vidmakthålla industriell kompetens för handlingsfrihet syftande till framtida tillverkningsförmåga
- e) att garantera en försörjningstrygghet till insatser
- f) att utveckla den kvalificerade försvarsindustriella SME basen

Vid en skärpt exportkontroll bedöms möjligheterna till indirekt kostnadsdelning genom bidrag till att vidmakthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser att kunna komma att påverkas. Bidraget till industrins kompetens vid export bedöms i huvudsak vara oberoende av var i världen köparen finns. Kvalificerade kunder vässar utvecklar dock i generell mening i högre grad konkurrensförmågan.

4.2.2 Försvars- och säkerhetspolitiska motiv i övrigt till exportfrämjande

En i landet verksam försvarsindustri har även försvars- och säkerhetspolitiska fördelar som motiverar stöd för export⁵.

- **Värdering av exportmöjligheters betydelse för försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete**

De exportmöjligheter som redovisats av företagen har värderats utifrån vilka försvars- och säkerhetspolitiska fördelar dessa bedöms kunna medföra. Exempelvis om en export underlättar eller bidrar till försvars- eller säkerhetspolitiskt

⁵ Dir. 2009:114, Kommittédirektiv, En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel, sid. 3-4.



samarbete med vissa länder. Försvarmaktens, FMV:s eller FOI:s intresse för samarbete med ett visst land har också vägts in.

Följande faktorer värderas:

- a) Försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringen - Värderingen av den försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringen och värdet av en exportaffär har bedömts baserat på den av regeringen angivna inriktningen för internationellt förmåge- och materielsamarbete.⁶
- b) Försvarmaktens prioritering av bilateralt försvarssamarbete. Värderingen av en exportaffärs betydelse för relationer och samarbetsmöjligheter har värderats baserat på Försvarmaktens Materielplan (FMMP) samt Försvarmaktens underlag för internationella samarbeten (FMINT) som är årliga återkommande dokument.
- c) Materielsamarbetsmöjligheter värderas baserat på FMV:s intresse för samarbete med ett visst land, exempelvis där förutsättningar finns verksamhetsmässigt eller för kompetens och teknologiutbyte. Värdering har skett utifrån redovisad prioritering av materielsamarbeten i FMINT.
- d) Möjligheter till forskningssamarbete har värderats baserat på FOI:s intresse för samarbete med ett visst land. Även denna värdering har skett baserat på Försvarmaktens svar på anmodan.

Export kan bidra till att stärka försvars- och säkerhetspolitiska relationer. Konsekvenserna på försvarsnyttan vid en skärpt exportkontroll kommer att vara beroende av i vilken utsträckning försvars- och säkerhetspolitiska inriktningen för försvarsmyndigheternas internationella samarbeten är harmoniserade med den skärpta exportkontrollen.

- **Värdering av exportens bidrag till att vidmakthålla eller utveckla försvarsviktiga förmågor som inte direkt hänför sig till försvarets materieförsörjning**

Den försvars- och säkerhetspolitiska betydelsen kan även omfatta export av förmågor som inte direkt härleds från Försvarmaktens materieförsörjning, men där kompetens och förmåga bedöms viktiga för försvarets och samhällets funktion och förmåga i vidare mening.

Följande faktorer värderas:

- a) Exportens bidrag till försvarets operativa förmåga t.ex. genom erfarenhets- och övningsutbyte.

⁶ Prop. 2008/09:140 samt Prop. 2011/12:1



- b) Exportens effekt på att öka förmågan till interoperabilitet genom att ge bättre möjligheter till samövning, språk, metodik och gemensamma procedurer och en ökad kompatibilitet avseende främst av kommunikations- och ledningssystem genom tillgång till standarder. Interoperabilitet eftersträvas i första hand med Nato-länder.
- c) Möjligheterna att vid export skapa förutsättningar för resursdelning, samarbete etc. vid internationella insatser.

Denna typ av nytta från exporten är geografiskt beroende. En skärpt exportkontroll bedöms kunna ha viss påverkan på möjligheterna till erfarenhets- och övningsutbyte och förutsättningar för resursdelning, samarbete etc. vid internationella insatser, beroende av vilka länder som skulle omfattas.

- **Värdering av exportens bidrag till att göra Sverige till en intressant försvarspolitisk samarbetspartner genom tillgång till konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser**

Export möjliggör en framtida kompetens- och teknologinivå som har internationell konkurrenskraft och att Sverige förblir ett intressant land för internationellt samarbete. Exportens bidrag till att stödja högteknologisk utveckling och innovation kopplad till försvars- och säkerhetspolitiken, utgör också motiv.

Följande faktorer som generellt kan antas öka omvärldens intresse för samarbete med Sverige värderas:

- a) Systemets eller produktens teknologiska nivå.
- b) Graden av systemintegration.
- c) Affärens/projektets storlek, omfattning och graden av utveckling.

Exporten bidrar till att göra Sverige till en intressant försvarspolitisk samarbetspartner genom tillgång till konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser. Vid en skärpt exportkontroll bedöms möjligheterna att genom export bevara en framtida kompetens- och teknologinivå som har internationell konkurrenskraft att kunna påverkas. FXM:s bedömning är vidare att tillgången till en global och fungerande marknad är en mycket viktig förutsättning för en konkurrenskraftig försvarsindustri i landet. Den svenska industrin har globala leverantörskedjor och en skärpt exportkontroll kan få effekter beroende på vilka länder som begränsas och vilka regelverk andra länder har.

YTTRANDE FRÅN NÄRINGSLIVET



Stockholm den 17 mars 2014

Till

2012 års utredning om export av krigsmateriel

Utredningen har berett Svenskt Näringsliv tillfälle att till Utredningen ge sin syn på, jämte bedömning av, konsekvenserna av en skärpt exportkontroll gentemot icke-demokratiska stater för Sveriges bredare bilaterala relationer med andra stater liksom för ekonomin i stort.

Svenskt Näringsliv värdesätter denna möjlighet att få framföra synpunkter till utredningen och får, efter ett beredningsarbete innefattande bl.a. medverkan av svenska exportföretag, anföra följande.

Inledning och utgångspunkter

Svenskt Näringsliv vill redan inledningsvis framhålla att det finns en påtaglig risk att en sådan skärpning av exportkontrollen i form av kategorisering av stater såsom icke-demokratiska som anges i utredningsdirektiven, kommer att påverka exporten för svenska företag generellt – inte bara exporten av krigsmateriel. Endast 1 procent av den totala svenska exporten består av krigsmateriel – 99 procent utgörs följaktligen av annan export än krigsmateriel. Det är vår bestämda uppfattning att restriktioner inom detta område måste ses i ljuset av den svenska exportindustrin som helhet. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste stå i proportion till de risker för negativa konsekvenser som uppstår för övrig svensk exportindustri.

Vår utgångspunkt är också att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga relationer och ömsesidiga beroendeskap mellan länder, för att bryta isolering och för att åstadkomma fred och utveckling. Verkligheten visar att isolering ofta får motsatt effekt.

Svenskt Näringsliv är en ivrig förespråkare för att de frihandelsavtal som sluts ska innehålla så många sektorer som möjligt, t.ex. inom förhandlingar i TTIP. Hela EUs inre marknad och den gemensamma handelspolitiken är också att betrakta som harmoniseringssträvanden i den internationella handeln.

Viss handel måste regleras men vår uppfattning är att det när detta är nödvändigt söka stöd för regelverk som är konkurrensneutrala och som bottnar i internationella överenskommelser och regelverk. Att införa särskilda svenska handelsrestriktioner riskerar att försämra konkurrensförutsättningarna för svenska företag utan att detta åstadkommer någon nämnvärd internationell effekt.

Det är också viktigt ingen tveksamhet uppkommer när det gäller svenska företags vilja och möjlighet att honorera affärsavtal. En handelsrelations allra mest fundamentala byggesten är tillit. Finns inte en grundläggande tillit blir kostnaden för att göra affärer hög eftersom riskerna blir för höga. Utöver tilliten regleras överenskommelser i kontrakt och avtal.

Att bryta kontrakt och avtal kommer med en kostnad som är större än det samarbete som termineras. Tilliten för den som bryter kontrakt och avtal sjunker. Sverige har högt anseende i omvärlden för att vi tar ansvar för och honorerar de avtal vi ingått. Ur handelssynpunkt är detta rykte en stor tillgång som gör att andra länder litar på Sverige och att risken för att göra affärer med oss är låg. Om andra skulle bedöma risken som högre skulle det försämra svenska företags konkurrenskraft och möjligheter att göra affärer utomlands.

Självfallet behövs en noggrann och välordnad svensk exportkontroll av krigsmateriel, men det är vår bedömning att nuvarande regelverk och organisation ger alla möjligheter att hindra att svensk krigsmateriel exporteras till stater som kan bedömas som olämpliga mottagare, t.ex. vad avser respekten för mänskliga rättigheter. Som framgår nedan anser vi att ett specifikt demokratikriterium skulle medföra allvarliga nackdelar för den svenska exportindustrin som helhet utan att tillföra något avgörande nytt när det gäller kontrollen krigsmaterielexporten.

I detta yttrande behandlas inte specifikt betydelsen för den svenska försvarsindustrin av en skärpning av exportkontrollen, men det bör framhållas att det är av stor vikt för Sverige att ha en egen produktion av krigsmateriel. Härigenom kan det svenska förvarets behov av materiel tillgodoses genom egen utveckling och produktion samt olika former av samarbeten. Det skulle på flera sätt vara mycket negativt att göra Sverige beroende av materielleveranser till försvaret utifrån. Betydelsen för hela samhället av den forskning och utveckling som drivs inom försvarsindustrin bör också framhållas.

Regler om krigsmaterielexport har betydelse för den civila industrin

Krigsmaterielexporten utgör en förhållandevis liten del av svensk export – cirka en procent av den totala exporten. Sverige har omfattande och viktiga civila handelsrelationer med i stort sett alla länder i världen och de länder som köper

krigsmateriel från Sverige har alltså också en bredare handelsrelation med Sverige och svenska företag.

Helåret 2012 uppgick värdet av Sveriges varuexport till 1 169 miljarder kronor. Krigsmaterielexporten uppgick till 9,8 miljarder, dvs. strax under 1 procent av denna export. Om man bortser från exporten till andra EU-länder blir motsvarande siffra för den totala varuexporten 504 miljarder kronor. Av denna export utgör krigsmaterielexporten 6,51 miljarder kronor, dvs. strax över 1 procent.

År	Sveriges totala varuexport (löpande priser) mnkr	Krigsmaterielexport						
		Andel av varuexp. %	Löpande priser, mnkr			Förändring i procent		
			Total	KS	ÖK	Total	KS	ÖK
2008	1 195 300	1.06	12698	6326	6372	+32	+75	+6
2009	998 100	1.36	13561	7288	6273	+7	+15	-2
2010	1 138 900	1.21	13745	6747	6998	+1	-7	+12
2011	1 212 600	1.15	13914	5840	8074	-1	-13	+15
2012	1 168 600	0.84	9760	3746	6014	-30	-35	-25

Regeringens skrivelse 2012/13:114 - Strategisk exportkontroll 2012 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Från köparens sida gör man inte skillnad på vad som är kontrollerade eller icke-kontrollerade produkter. Man är sannolikt inte förtrogen med svensk exportkontrollagstiftning. Man ser därför också Sverige och svenska företag ofta som en enhet och Svenska företag runt om i världen påverkas alltså av svensk utrikes- och handelspolitik. Dessa företag tävlar om kontrakt i tuff internationell konkurrens där det handlar om att bli vald, mindre om att välja.

En mera restriktiv lagstiftning, negativa svenska ställningstaganden, ett utpekande eller en negativ klassning av ett land från svensk sida kan få direkta konsekvenser för alla Sverigerelaterade verksamheter i landet. Att politiska skeenden av detta slag påverkar företags direkta möjligheter att göra affärer i ett land har vi sett många exempel på.

Ett införande av ett demokratikriterium i krigsmaterielagstiftningen skulle enligt vår bedömning medföra risk för spridningseffekter till hela exportindustrin på flera sätt. För det första kan ett land som inte får köpa en viss kategori av produkter välja bort andra produktkategorier. För det andra kan ett land som i och för sig inte berörs av lagstiftningen välja bort svenska företag eftersom Sverige bedöms som en osäker handelspartner. För det tredje kan Sverige och svenska företag bli bortvalda som samarbetspartners om vår exportlagstiftning försvårar export till ett tredje land. Risken för dessa spridningseffekter blir större ju mer ett land pekats ut på ett sådant sätt att det allmänt skadar den utrikespolitiska relationen med kundlandet eller på ett sätt som gör att Sveriges och svenska företags tillförlitlighet som leverantör kan ifrågasättas.

Sverige har byggt upp en stark exportindustri som ofta också är starkt identifierad med landet Sverige. Den svenska utrikes- och handelspolitiken spelar en stor roll för den svenska exportindustrin, kanske allra störst för de stora svenska multinationella företagen. Ett svenskt ställningstagande att en stat kategoriseras som en icke-demokrati, sannolikt tvärtom denna stats egen uppfattning, kommer följaktligen att påverka svenska exportföretag i stort. Professor Iain Cameron vid Uppsala Universitet pekar på samma risk i sin utredning då han noterar ”att det i praktiken blir svårt att hävda att ett sådant ställningstagande inte är officiell svensk politik”.¹

Handel och kontakter är viktiga instrument för fredlig utveckling i världen

Vår utgångspunkt är att internationell handel alltid har varit och fortsätter att vara ett mycket kraftfullt verktyg för att bygga relationer och ömsesidiga beroendeskap mellan länder, för att bryta isolering, motarbeta inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter och för att åstadkomma fred och utveckling. Verkligheten visar att isolering leder åt motsatt håll.

Sverige är, och har länge varit, tydliga med att handel med vår omvärld har byggt det svenska välståndet. Den svenska handelspolitiken syftar därför till att underlätta export och import till och från andra länder.² Den svenska regeringen välkomnar globaliseringen och att allt fler länder finns med på den handelspolitiska kartan. Detta innebär båda att helt nya marknader och möjligheter öppnar sig för svenska företag och att allt fler människor världen över kan ta del av de välståndsskapande krafterna som en internationell handel innebär. Ökad frihandel är ett viktigt instrument för att åstadkomma snabbare ekonomisk utveckling. En ökad handel kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga människor i utvecklingsländer och generellt strävar Sverige efter lika behandling av alla länder som befinner sig på samma utvecklingsnivå.³ Handel är därmed en god kraft som bara medvetet bör begränsas i undantagsfall och av särskilda anledningar.

Det är enligt vår uppfattning av yttersta vikt att Sveriges status som handelspartner inte påverkas negativt av en kategorisering och uppdelning av stater som demokratiska eller icke-demokratiska. Denna slutsats stöds också av professor Iain Cameron som konkluderar att det ”självkänt [är] kontroversiellt att neka export av vapen eller strategiska produkter på den uttryckliga grunden att mottagarlandet uppvisar brister i dess demokratiska styrelsesätt [...]. Detta av den enkla anledningen att nästan alla stater påstår sig vara demokratiska”.⁴ Betydelsen av denna kategorisering blir dessutom än mer förstärkt om man beaktar konklusionen från Professorerna Staffan I. Lindberg och Jan Teorell (Göteborgs respektive Lunds Universitet) som menar att hälften av alla stater i världen skulle kunna omfattas av begreppet icke-demokrati (inklusive t.ex. Kenya, Honduras, Liberia, Turkiet, Ukraina och Zambia). Om man å andra sidan skulle välja att endast peka på rena

¹ Exportrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, s. 24.

² Regeringskansliets websida (<http://www.regeringen.se/sb/d/2644>)

³ Regeringskansliets websida (<http://www.regeringen.se/sb/d/2659>)

⁴ Exportrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, s. 23.

diktaturer skulle ”en rad mer eller mindre auktoritära stater” inte omfattas av begreppet icke-demokrati.⁵

Vi tror att påverkan sker genom en väv av relationer länder emellan som åstadkoms genom dialog, engagemang och samarbete. Handelsrelationen är en av de viktigaste relationerna och ett av de mest kraftfulla verktygen när det kommer till att påverka och utveckla länder.

Många av de länder och marknader med störst tillväxt återfinns i regioner där det råder ett demokratiskt underskott även om utvecklingen många gånger går åt rätt håll.

Handelsrelationer är därför särskilt viktiga när det gäller dessa länder och ett utpekande av icke-demokratier skulle här kunna medföra allvarliga nackdelar. Dessa länder och regioner får i kraft av sin ekonomiska utveckling allt större betydelse för världsekonomin och utgör centrala exportmarknader för Sverige. Sverige har idag en god ställning många av dessa marknader och den civila exporten är stark. Men dessutom är potentialen stor. Det är viktigt att också den svenska exportindustrin kan medverka till denna utveckling.

Demokratibegreppet är svårdefinierat och en internationell samsyn är nödvändig.

Liksom anges redan i utredningsdirektivet saknas internationell samsyn vad gäller begreppet demokrati. Vissa tillämpar ett mera statiskt synsätt där dikotomin demokrati eller icke-demokrati är avgörande. Andra tillämpar en mer kontinuerlig syn där graden av demokratiskt styre kan variera över tid.

Demokrati är inget entydigt och slutgiltigt tillstånd som ett land uppnår. Demokrati är en fortgående process och ett institutionellt och kulturellt bygge. Ett land är och förblir inte vare sig en demokrati eller en icke-demokrati.

Världen beskrivs inte bäst som länder uppdelade i demokratier och diktaturer. Alla länder befinner sig på en skala mellan dessa två ytterligheter. Gränsdragningsproblematiken är påtaglig. Ingen internationell regim eller överstatligt organ delar in världen på detta sätt. Mycket få länder beskriver också sig själva som icke-demokratier. Att peka ut länder som icke-demokratier är utrikespolitiskt känsligt.

Fil.dr. Agnes Cornell vid Statsvetenskapliga institutionen på Göteborg pekar på risken med subjektiva bedömningar som lämnar mer utrymme för tolkning än objektiva bedömningar. Det kan i sin tur leda till att olika experter gör olika bedömningar. Cornell är dock även tydlig med att det finns risker också med objektiva indikatorer som kanske inte fångar alla aspekter av det ska mätas. Motsvarande slutsats drogs redan i krigsmaterielutredningen (KRUT) 2005. Utredningen bedömde då att införandet av ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle resultera i vissa tillämpningssvårigheter. Bedömningen grundade sig i att varken

⁵ Mellan demokrati och diktatur, Rapport till Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel 12 augusti 2013, s. 31.

Sverige eller någon mellanstatlig organisation har en modell för hur man drar gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Detta bekräftas också av Cameron som sammanfattningsvis konstaterar att det saknas exakta definitioner inom såväl doktrin som i MR-organs rättspraxis av demokrati.⁶ Om Sverige skulle införa ett demokratikriterium i riktlinjerna skulle vårt land således bli helt ensamt om att ha ett sådant.

Sverige arbetar bland annat i internationella handelsförhandlingar för öppna, enkla och rättvisa villkor för internationell handel och investeringar. Politiken ska bidra till tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling. Handeln har en positiv inverkan på strukturella riskfaktorer, såsom bristande rättssäkerhet, ekonomisk stagnation, arbetslöshet och resursbrist. Om den sociala och ekonomiska situationen i ett land är en grogrund för konflikt kan handel och specialisering förbättra möjligheterna för ekonomisk och positiv politisk utveckling.⁷

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige dessutom i utformningen av handelspolitiken för en av de mest betydelsefulla aktörerna på den internationella handelspolitiska arenan. Vi menar med bestämdhet genomgripande policyförändring av denna typ bör ske inom ramen för dessa internationella samarbeten, t.ex. inom ramen för vårt EU-medlemskap, och inte som ett unilateralt initiativ från en enskild medlemsstat. Därför är det av stor vikt att i största möjliga utsträckning arbeta inom ramen för regelverk som har sitt ursprung i internationella överenskommelser och regelverk. Enligt vår uppfattning är FN och EU naturliga plattformar att söka sådan förankring i.

Tillämpningsproblem och konkurrensnedvridningar skulle uppkomma

Många svenska exportföretag är multinationella eller globala – både vad gäller försäljning och produktion och konkurrerar på en internationell marknad. Det är då särskilt kostsamt att hantera nationella reglerverk som inte är internationellt anpassade. Därför är det generellt viktigt att så långt som möjligt hitta regelverk som är konkurrensneutrala och som bottnar i internationella överenskommelser och regelverk. FN och EU är för Sverige naturliga plattformar att söka sådan förankring i. Först när man åstadkommer internationella lösningar skapar man hållbara marknadsregleringar och skapar riktigt effekt.

En svensk avvikelse skulle gå emot senare tidens internationella harmoniseringssträvanden inom världshandeln. Sverige är ett frihandelsvänligt land och gör stora ansträngningar internationellt för att harmonisera regelverk och för att underlätta för internationell handel. Bakgrunden är att Sverige är ett litet land som vet vad handel innebär när det kommer till utveckling och ekonomisk tillväxt. Sverige har också i olika sammanhang kritiserat unilaterala bojkotter och utpekanden av stater och det skulle då framstå som märkligt att själva ägna sig åt samma sak.

⁶ Exportrapport till Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, s. 23.

⁷ Regeringskansliets websida (<http://www.regeringen.se/sb/d/2660>)

Avslutning

Krigsmaterielexporten utgör endast cirka 1 procent av den totala svenska exporten och är redan mycket reglerad och begränsad handel där en dedikerad myndighet – ISP – fattar beslut med hjälp av ett parlamentariskt förankrat råd – EKR. Sett till Sveriges totala exportvolym skulle en ytterligare inskränkning om den kunde isoleras till krigsmaterielområdet inte sätta ett stort avtryck i exportstatistiken. Svårigheten ligger dock i just detta – att isolera konsekvenserna så att de inte påverkar övriga 99 procent av svensk export. Om så skulle bli fallet är effekterna istället bli högst kännbara.

Risken är stor att de sekundära effekterna blir större än de avsedda – det vill säga att effekterna totalt sett blir relativt små för den redan reglerade krigsmaterielexporten men helt överblickbara för den civila exporten.

Lagstiftning som syftar till att ytterligare skärpa exportkontrollen gällande krigsmateriel och inskränka krigsmaterielexporten måste därför utformas på ett sådant sätt att den isoleras till just detta område och inte påverkar den civila exporten.

Utan att göra någon egen värdering av vilken metod som är mest rättvisande, eller ens om någon bedömning överhuvudtaget är genomförbar, vill vi avslutningsvis anföra följande.

Resultatet av en kategorisering av stater såsom demokratiska respektive icke-demokratiska kommer att få oerhört stor betydelse för svenska exportföretag. Bedömningen kommer att vara ett direkt uttryck av svensk politik och alla svenska företag verksamma i ett sådant land kommer att behöva stå till svars för en sådan bedömning. Mer än 99 % av den totala svenska exporten består av annat än krigsmateriel. Vid en reglering av den krigsmaterielexport som understiger 1 % av den totala svenska exporten måste följaktligen den allra största hänsyn tas till riskerna för den svenska ekonomin i stort. Förslag till förändringar för krigsmaterielexporten måste vara proportionerliga mot de uppenbara risker för allvarlig negativ påverkan som uppstår för övrig svensk exportindustri. Ett införande av ett demokratikriterium klarar enligt vår mening inte ett sådant proportionalitetstest.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Urban Bäckström



Torbjörn Spector



Stockholm 2015-05-04

Överlämnas till Krigsmaterielexportöversynskommittén den 4 maj 2015

Konsekvenser av en förändrad krigsmateriellagstiftning

Inledning

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) stödjer behovet av en strikt krigsmateriellagstiftning med noggrann kontroll och uppföljning. Säkerhets- och försvarsindustrin säljer plattformar och utrustning som rätt använda bidrar till stabilitet och säkerhet, men som även kan skapa stor skada och förstörelse, särskilt om det används i strid med internationell rätt. Detta är följaktligen ett verksamhetsområde som ställer mycket höga krav på ett ansvarsfullt agerande från alla berörda parter. Behoven av politisk legitimitet samt en bred förankring i Sveriges riksdag för försvarsmaterielexporten är uppenbar.

Säkerhets- och försvarsföretagen vill i denna inlägga till utredningen peka på några frågeställningar som är centrala för branschorganisationens medlemmar i ljuset av att en förändrad krigsmateriellagstiftning kan få mycket genomgripande konsekvenser för den säkerhets- och försvarsindustriella bas som är verksam i Sverige. I syfte att lägga kraft på de viktigaste frågeställningarna fokuserar inlagan på behoven av materielspecifika och samlade bedömningar från fall till fall samt följdleveranser.

Det försvarsindustriella landskapet – globala marknad men nationell lagstiftning

Säkerhets- och försvarsindustrin har genomgått genomgripande förändringar under de senaste årtiondena både på internationell nivå och i Sverige. Numera kan det försvarsindustriella landskapet liknas vid ett nätverk av internationaliserade ägandeförhållanden och globala underleverantörskedjor. Försvarsindustrin är, med andra ord, globaliserad precis som de flesta andra delar av det industriella och teknologiska landskapet. Det innebär att försvarsprodukter idag ofta innehåller komponenter eller tillverkningsstjänster från en mängd olika länder i syfte att dra konkurrensfördelar inom

nischområden. Dessutom skapas förutsättningarna för ny försvarsteknologi numera i hög grad på det civila området. Vidare eftersträvar de flesta upphandlande aktörer så väl internationellt som i Sverige att genomföra, allt färre, men större och ibland internationellt harmoniserade upphandlingar. I grunden medför dessa trender positiva konsekvenser då de främjar konkurrens, effektivitet, skalfördelar och kostnadsreduceringar. Men trenderna får även viktiga konsekvenser för exportkontrollagstiftningen som fortsatt, i allt väsentligt, är en nationell angelägenhet. Teknologi- och kunskapsbasen bygger alltmer på egenfinansierad forskning och utveckling och därmed oftast upphovsrättsligt ägande som resultat – samtidigt som företagen undviker att söka patent då nackdelarna överväger fördelarna. Som en konsekvens av detta blir företagens produktutveckling, kundbas, underleverantörer och samarbeten alltmer internationella. Det är SOFF:s uppfattning att den nuvarande krigsmateriellagstiftningen inte i tillbörlig grad svarar upp mot dessa förändringstrender och det ökade behov av internationell harmonisering som föreligger. Exportkontrollen bör enligt SOFF:s uppfattning därför utgå ifrån EU:s gemensamma ståndpunkt samt kompletteras med svenska riktlinjer.

I detta sammanhang finns det även skäl att särskilt belysa hur en förändrad lagstiftning skulle påverka de små- och medelstora företagen (SMF). För dessa företag handlar export främst om möjligheten att komma med som underleverantör till större internationella system. En svensk exportkontroll som kraftigt avviker från samarbetsländernas, i form av t.ex. demokrati som ett "skallkrav", skapar hinder för de svenska företagens medverkan, då ingen huvudleverantör av ett system kan bli beroende av svenska delkomponenter för den påverkan svensk exportkontroll kan medföra för hela systemet. Det skulle leda till en utveckling där allt fler aktörer på den internationella försvarsmarknaden eftersträvar att bli "Swedish free" trots att svenska system och produkter är attraktiva på denna marknad p.g.a. av kostnadseffektivt och hög teknologinivå. En sådan utveckling skulle kunna medföra särskilt allvarliga konsekvenser för SMF-företagen men även för den försvarsindustriella teknologi- och kompetensbasen som helhet då SMF-företagen ofta utgör hjärtat i innovationssystemet på det försvarsindustriella området.

Behoven av materiel-specifika och samlade bedömningar från fall till fall

Vid beslut om export av försvarsmateriel är det angeläget att det görs en samlad helhetsbedömning från fall till fall. Export till länder som genomför allvarliga och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna bör t.ex. inte beviljas. Bedömningen av mottagarlandet är därför av betydelse för exportkontrollen. Men det är även viktigt att belysa vad för typ av försvarsmateriel som ska exporteras och hur den kan användas. Den materiel-specifika bedömningen och uppdelningen av *krigsmateriel för strid* och *övrig krigsmateriel* spelar här en central roll. För att säkra att Sverige även i framtiden har en stark säkerhets- och försvarsindustriell bas som kan leverera avancerade och kostnadseffektiva produkter till försvaret så behöver denna uppdelning i lagstiftningen behållas. Kraven för

förstörelsebringande plattformar och system bör vara högre till vissa länder. Men t.ex. ledningssystem, radar och sensorer, minröjningsutrustning eller NBC-skyddsutrustning bör kunna exporteras.

I vissa fall kan försvarsmaterielexport, av exempelvis marina försvarsmaterielsystem, vara säkerhetsfrämjande genom att ge mottagarlandet förutsättningar att t.ex. upprätthålla säkra sjöfartsleder eller på andra sätt upprätthålla sin territoriella integritet. I andra fall kan det handla om export till länder som Sverige samarbetar med inom ramen för t.ex. FN:s fredsfrämjande insatser. Varje exportärendet är alltså unikt och besluten om försvarsmaterielexport behöver vägas mot de säkerhets- och försvarspolitiska skäl som föreligger för exporten. I grunden handlar detta om en fortsatt prövning med totalbedömning i varje enskilt fall. Det handlar dels om VAD man säljer och HUR produkten kan användas. Ett skäl till att Sverige lyckats transformera sin säkerhets- och försvarsindustriella teknologi- och kunskapsbas efter det kalla kriget är just att Sverige kunnat utveckla en balans mellan att beakta de säkerhets- och försvarspolitiska behoven för export samt bevarat värderingarna i svensk utrikespolitik. Detta har lagt grunden för en ansvarsfull försvarsmaterielexport.

Behoven av följdleveranser

Den internationella handeln med försvarsmateriel skiljer sig på många sätt från annan internationell handel. För det första är det bara stater som kan köpa försvarsmateriel. För det andra innefattar handeln med försvarsmateriel ofta mycket stora ekonomiska åtaganden vilket medför risker och krav på tillförlitliga leverantörer. För det tredje är de åtaganden som en affärer innebär mycket långsiktiga eftersom många av de plattformar och system som levereras från försvarsföretag kan ha en livslängd upp till ett halvt sekel. Dessa plattformar ska sedan underhållas, uppgraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen och den säkerhetspolitiska omvärldssituationen. För det fjärde är försvarssystem, i allmänhet, inga standardprodukter vilket innebär att reservdelar endast går att anskaffa från den ursprungliga leverantören. Detta ställer sammantaget mycket höga krav på långsiktighet och leveranssäkerhet från företagets sida. Garanterade följdleveranser och möjligheter till uppgraderingar av de plattformar och system som svenska företag exporterar är helt avgörande för att företagen ska kunna ha förutsättningar att exportera sina plattformar och system. Sverige åtnjuter ett starkt renommé på den internationella försvarsmarknaden som en pålitlig och långsiktig partner i dessa sammanhang. Skulle svensk lagstiftning förändras vad gäller förutsättningarna för dessa långsiktiga relationer skulle det ha genomgripande konsekvenser för de företag som är verksamma i Sverige. En eventuell förändrad lagstiftning som begränsar förutsättningarna för följdleveranser skulle slå speciellt hårt mot de företag som är verksamma inom stridsflyg-, ammunitions- och eldrörsområdet.

Utredningen bör därför ta hänsyn till att livscyklerna för försvarssystem kan uppgå till mer än 40 år. Behov av följdleveranser, uppgraderingar, service och underhåll bör beaktas. Delkomponenter ingående i större system bör beaktas i särskild ordning vid en förändrad syn på ett enskilt land. Ett sådant tidigare åtagande innebär ett ansvar för försörjning av dessa system och komponenter under hela dess livscykel gentemot det enskilda landet. I ljuset av detta framstår det som rimligt att de krav som Sverige ställer vid upphandlingar av försvarsmateriel när det kommer till försörjningstrygghetsfrågor, följdleveranser och förutsättningar för vidmakthållande och uppgraderingar också ges till andra länder när företag i Sverige exporterar försvarsmateriel.

Robert Limmergård
Generalsekreterare
Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)