

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utrikesdepartementet

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

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Författningsförslagen kompletterar en reviderad EU-förordning (2021/821) om kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (PDA-förordningen). Produkter med dubbla användningsområden är produkter eller teknik avsedda för civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller dess bärare. Den nya förordningen innebär bl.a. att tillämpningsområdet utökas dels till att omfatta export av cyberövervakningsprodukter, dels tillhandahållande av tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Nationella tilläggskrav innebär vidare att en exportör ska underrätta den behöriga myndigheten om denne har anledning att misstänka att cyberövervakningsprodukten är eller kan vara avsedd för någon av de användningar som anges i artikel 5.1 i den nya PDA-förordningen. Detsamma gäller de som avser tillhandahålla förmedlingstjänster för användningsområden som anges i artikel 4.1. Den behöriga myndigheten (Inspektionen för strategiska produkter eller Strålsäkerhetsmyndigheten) ska besluta om huruvida tillstånd ska krävas för tillhandahållande av produkten eller förmedlingstjänsten. Tillstånd krävs vidare för att tillhandahålla förmedlingstjänster och tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden som inte förtecknas i bilaga I till PDA-förordningen om tillhandahållaren eller förmedlaren har informerats av den behöriga myndigheten om att produkterna i fråga är, eller kan vara, avsedda för någon av de användningarna. Förordningen innebär även införandet av två generella tillstånd för handel inom unionen, ett för koncernintern överföring av programvara och teknik och ett för kryptering. Förslagen innehåller vidare bemyndiganden och sanktionsbestämmelser.

Förslagen innebär ändringar i lagen (2000:1064) och förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt följdändringar i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, förordningen (2007:704) om vissa sanktioner mot Iran samt förordningen (2008:889) om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att för att förebygga spridning av massförstörelsevapen och därigenom bidra till internationell säkerhet är export av produkter med dubbla användningsområden föremål för särskild reglering på internationell nivå. Produkter med dubbla användningsområden är produkter eller teknik avsedda för civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller dess bärare. Exempel på sådana produkter är olika slags kemikalier, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler och pumpar. Som produkter med dubbla användningsområden klassificeras också vissa andra produkter som har särskild strategisk betydelse, t.ex. kryptosystem. Exportkontroll är nödvändig för att förhindra att stater eller andra aktörer, såsom terroristorganisationer, får tillgång till produkterna och använder dessa för framställning, spridning eller användning av massförstörelsevapen.

Utvecklingen av EU:s exportkontrollordning har skett i flera steg. Den första förordningen antogs 1994, den andra 2000 och den tredje 2009. Den fjärde, och senaste, antogs 2021 och det är denna som nu föranleder anpassning av nationell rätt, framför allt via ändringar i lagen (2000:1064) och förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Förslagsställaren redogör även för de viktigaste internationella överenskommelserna på området, vilka är 1968 års fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen (icke-spridningsavtalet), 1972 års konvention om förbud mot utveckling, framställning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen samt om deras förstöring, och 1993 års konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring.

Förordningsändringarna och de nationella kompletterande bestämmelserna anges innebära ett utökat och mer modernt regelverk samt en effektivare kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Det är bland annat fråga om utökad kontroll av cyberövervakningsutrustning och tillhandahållande av tekniskt bistånd samt utökade möjligheter att kontrollera framväxande teknologier, liksom utökad informationsutbyte och samråd mellan medlemsstaterna.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att den nya PDA-förordningen, liksom 2009 års PDA-förordning, både förutsätter och ger möjlighet till kompletterande nationell reglering samt redovisar vilka valmöjligheter som funnits och överväganden som gjorts i olika avseenden. Detta görs på ett tillräckligt utförligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer tillstånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att produkter med dubbla användningsområden omfattas av EU:s

gemensamma handelspolitik enligt artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och att EU har exklusiv behörighet när det gäller exportkontroll av sådana produkter. Detta innebär att medlemsstaterna saknar behörighet att införa kompletterande nationella bestämmelser om det inte finns särskilda bemyndiganden. Som angivits ovan redovisar förslagsställaren utförligt innehållet i tillämplig EU-lagstiftning samt vilka möjligheter som finns till nationell reglering och i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att den nya PDA-förordningen trädde i kraft den 9 september 2021. Det anges att enligt art. 23.1 i PDA-förordningen ska medlemsstaterna utan dröjsmål informera kommissionen om de lagar och andra författningar som antas för genomförandet. Det anges vidare att det är angeläget att den svenska regleringen om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden är uppdaterad och anpassad till nuvarande förhållanden och att författningsändringarna som föreslås bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2022. Det hänvisas till artikel 31 i den nya PDA-förordningen som anger att de ansökningar om tillstånd som lämnas in före den 9 september 2021 ska fortsätta att omfattas av de relevanta bestämmelserna i 2009 års PDA-förordning och att det därför inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Det saknas redovisning om eventuella behov av speciella informationsinsatser i konsekvensutredningen. Det framgår emellertid av överväganden i kap. 4.9 att ansvaret för att tillhandahålla riktlinjer och rekommendationer för bästa praxis till exportörer, förmedlare och tillhandahållare av tekniskt bistånd ska ligga hos de medlemsstater där de är bosatta eller etablerade. I dessa riktlinjer och rekommendationer för bästa praxis ska särskild hänsyn tas till små och medelstora företags informationsbehov. Det anges att Inspektionen för strategiska produkter och Strålsäkerhetsmyndigheten tillhandahåller en vägledning samt att vägledning även sker genom generell information och enskilda kontakter med exportörer och förmedlare.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har redovisat när EU-förordningen som ska kompletteras trädde i kraft, att medlemsstaterna utan dröjsmål ska informera kommissionen om de författningar som antas för genomförandet samt när de nationella anpassningarna föreslås träda i kraft. Överväganden kring det föreslagna ikraftträdandedatumet av de nationella författningsändringarna är emellertid inte tillräckligt tydligt beskrivna. Mot bakgrund av att ikraftträdandedatumet av de nationella författningarna är nästan ett år efter datumet för EU-förordningens ikraftträdande hade det varit önskvärt med ett mer utförligt resonemang kring förslagsställarens överväganden, t.ex. om det bedömts kräva mer omfattande förberedelser för berörda företag eller myndigheter eller vilka andra omständigheter som eventuellt tagits hänsyn till. Det hade också varit önskvärt med en uttrycklig redovisning av överväganden kring behov av informationsinsatser i samband med författningsändringarna.

Trots vissa brister finner dock Regelrådet redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår att tillhandahållare av produkter och tjänster för produkter med dubbla användningsområden omfattas av förslagen och det förekommer även några exempel på produkter som omfattas. Det saknas helt information om berörda företag utifrån antal och storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer viss information om vilken eller vilka branscher som omfattas. Av förteckningen av remissinstanser kan man sluta sig till åtminstone ett urval företag som är berörda, men i själva promemorian saknas emellertid väsentlig information.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att införandet av de nationella tilläggskraven får konsekvenser för företagen. Exportörer, förmedlare och tillhandahållare av tekniskt bistånd kommer att vara skyldiga att underrätta den behöriga myndigheten om de har anledning att misstänka viss användning, vilket innebär att dessa kommer att behöva ha viss vaksamhet i sina affärsförhållanden. Det anges inte vara möjligt att närmare förutse hur många nya tillståndsärenden som blir följden av att det föreskrivs en uppgiftsskyldighet för de berörda företagen. De utökade tillståndskraven kan leda till att export av produkter som tidigare inte granskats i vissa fall inte kommer att tillåtas enligt den nya PDA-förordningen. Vidare anges att det utökade kontrollområdet innebär att fler företag kommer att avgiftsbeläggas enligt bestämmelserna om finansiering av verksamheten vid Inspektionen för strategiska produkter. Det anges att även om ett antal tillståndskrav är nya så handlar det om tillägg i befintliga regelverk som redan bör vara kända av den största delen av de berörda företagen. Förslagen bedöms därför inte medföra några omfattande konsekvenser för företagen. Detsamma gäller följden av nationella tilläggskrav om möjligheten till kontroll av produkter med dubbla användningsområden som inte förtecknas i bilaga I till den nya PDA-förordningen. Införandet av unionens nya generella exporttillstånd för koncernintern överföring av programvara och teknik och för kryptering anges komma att underlätta för exportörer genom att minska administrationen i samband med export av de produkter och den teknik som omfattas av tillstånden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en del värdefull kvalitativ information om förväntad påverkan på berörda företag som följd av de nationella tilläggskraven. Det hade emellertid varit behövligt med vissa kvantifieringar, t.ex. i form av exempelberäkningar, för olika krav, bland annat för att kunna bedöma slutsatser som att vissa krav inte förväntas medföra omfattande kostnader. Det är svårt att bedöma vad som avses med omfattande kostnader då det helt saknas kvantifiering av kostnader av såväl det befintliga regelverket som det nya. Det hade också varit behövligt att i större utsträckning redovisa och kvantifiera effekter av de krav som direkt följer av den nya EU-förordningen. Sammantaget är redovisningen inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas helt beskrivning av det nya regelverkets påverkan på konkurrensförhållanden och Regelrådet finner därför redovisningen av denna aspekt bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan se saknas även beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av de stora bristerna i redovisningen av berörda företag och påverkan på kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden får även denna aspekt anses bristfällig redovisad.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan se saknas beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och finner därför redovisningen av denna aspekt bristfällig.

Sammantagen bedömning

Promemorian innehåller en grundlig genomgång av bakgrund till och syfte med det förändrade EU-regelverket liksom utförliga redovisningar av möjligheter till och behov av kompletterande nationella bestämmelser. Överväganden kring förslagen är tydligt redovisade, liksom förslagen själva. Bristerna vad avser redovisningen av berörda företag och effekter på företag är emellertid alltför stora. Det saknas helt information vad avser berörda företag utifrån antal och storlek och det saknas helt kvantifiering – och i viss utsträckning även tillräcklig kvalitativ redovisning - av effekter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 december 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg

Ordförande



Anna Stattin
Föredragande