



Remissyttrande

2015-11-05

Utrikesdepartementet
103 33 STOCKHOLM

**Remiss;
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:42)
samt
Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på
exportkontrollområdet (SOU 2014:83)**

Yttrande Sveriges Ingenjörer

Inledning

Svensk försvarindustri har sin historiska grund i att förse Sverige med vapensystem som gör att vi på ett respektfullt sätt kan värna vår suveränitet. Under kalla kriget ställde Sveriges alliansfrihet höga krav på egen materiel-försörjning och samarbetet mellan industri och stat var påtagligt. Svensk försvarsindustri har därför tagit fram materiel med svensk profil, speciellt anpassad för våra förhållanden och villkor. Detta var möjligt då försvarsindustrin huvudsakligen var svenskägd och man hade en stor kund som i praktiken var bunden att köpa svenskproducerad materiel. Den tiden är förbi. Materiel framtagen speciellt för Sverige, med en svensk identitet, tenderar att bli allt mer sällsynt och allt mer svårsåld. Beroendet av omvärlden både för förmågan att ta fram nytt försvarsmateriel som möjligheterna att kunna sälja försvarsmaterial till andra länder är stort.

Alliansfriheten under kalla kriget bidrog till att vår försvarsindustri kunde hålla volymer uppe och på så vis, trots att exporten var begränsad, ge relativt låga styckepriser. Idag är läget annorlunda. Ska (svenska) försvarsföretag fortfarande kunna leverera produkter till relativt konkurrenskraftigt pris måste företagen också kunna exportera. Utan export blir volymerna små och priserna högre. Större utländska företag med större marknader kan då allt lättare prisa ut

svenska företag och därmed successivt strypa förutsättningarna att alls verka. Sveriges beroende av omvärlden blir då än större.

Vapensystem är inte vilka varor som helst. Det som i ett land används för att försvara fri- och rättigheter kan i ett annat land orsaka död, skada och förstörelse. Legitim våldsanvändning tillkommer stater, och det är bara stater som kan handla med krigsmateriel. Försvarsindustrin är därför ingen vanlig industri utan en bransch som det ställs särskilda krav på vad gäller såväl affärer som utveckling och samarbeten. Ett land som gör anspråk på att vara en demokrati och står upp för folk- och internationell rätt måste därför ha en lagstiftning för försvarsmateriel. Sverige är ett sådant land, och det finns därför goda skäl att ha en lagstiftning med bred politisk förankring och en politisk legitimitet. Sverige har därför idag en av världens mest restriktiva lagstiftningar på vapenexportkontrollområdet.

Det är viktigt att det vid beslut kring försvarsmaterielexport görs en helhetsbedömning av mottagarstaten. Dagens lagstiftning är tydlig och tillåter till exempel inte export till länder som kränker mänskliga rättigheter. Emellertid finns det skäl att skilja på olika typer av materiel. Sensorsystem för havsövervakning är ett område som har få gemensamma nämnare med handeldvapen. Det är rimligt att det ställs höga krav vid handel med förstörelsebringande system. Ickeförstörande system som sensorer eller NBC-skyddsutrustning torde ha en annan nivå i bedömningshänseende. Minröjningsutrustning är en tredje nivå som också kan prövas i särskild ordning. Slutsatsen är att det är viktigt att belysa vilken typ av materiel det är som ska exporteras men också hur och till vad den ska användas.

Krigsmaterielexportöversynskommittén har arbetat fram ett underlag för att införa ytterligare restriktioner i den svenska lagstiftningen. Syftet är att försvåra vapenexport till ickedemokratier. Syftet är gott, men de förslag som kommittén redovisar riskerar att orsaka fler problem än vad de är tänkta att lösa. Många av förslagen har en direkt menlig påverkan för svenska försvarsföretag och deras förmåga att leverera försvarsmateriel och deras möjligheter att vara en del av internationella samarbeten och utvecklingsprojekt.

Internationellt beroende

Dagens svenska industri kännetecknas av att den internationell. Leverantörer och underleverantörer från stora delar av världen bidrar med tjänster och produkter från sina olika specialområden. Detta gäller även försvarsindustrin. Den försvarsindustriella kartan rymmer internationella ägarförhållanden och underleverantörskedjor från olika delar av världen. Försvarsindustrin är global, och även lokala kvalitéter konkurrerar genom samarbeten globalt.

En stor del av svensk försvarsindustri är utlandsägd. En förklaring till att de finns här ligger i Sveriges historia och vår konkurrenskraftiga tekniska och naturvetenskapliga bas. Sverige är ett attraktivt land att investera i. Genom detta har många mindre svenska företag haft möjlighet att ingå samarbeten med internationella försvarskoncerner. Tack vare denna kontaktyta har många mindre företag haft möjlighet att ingå nätverk med internationella

försvarskoncerner och genom det givits tillgång till internationella utvecklingsprojekt. Genom samarbeten har små svenska företag fått tillträden till fler marknader och tillgång till globala säljorganisationer.

Baksidan på internationaliseringens mynt är att beslut som i hög grad påverkar försvarsindustrin i Sverige kan fattas av internationella försvarskoncerner. Beslut om satsningar på forskning och utveckling avgörs inte nödvändigtvis här utan kan mycket väl ske i ett annat land med andra intressen. Utlandsägda företag som är verksamma i Sverige kan därför mycket väl välja att lägga sina satsningar i ett annat land där lagstiftningen är mindre restriktiv. På kort sikt har detta sannolikt mindre betydelse, men försvarsmaterielsystem har ofta långa ledtider och inte minst svenska företag är beroende av flera större affärer än många små. Dvs att om någon mindre affär inte blir av idag så är det hanterbart, men om det inte kommer in en större order imorgon är det fatalt.

Harmoniserad exportkontroll

Idag kan svenskbaserade, om än utlandsägda, försvarsföretag ingå i olika samarbeten. Små och medelstora företag kan ingå som underleverantör till större system. Större system som kan säljas både till och av andra länder. Om svensk lagstiftning går mot att bli än mer avvikande än omvärldens höjs också ribban för svenskt deltagande. Få företag torde vara intresserade av att göra affärer med ett land där man riskerar att stå med produkter som på grund av politiska skäl i tredje land inte går att sälja. Kommittén beskriver det på följande sätt: ”Att ha ett exportkontrollregelverk som är mer restriktivt än de stater man vill ha samarbeten med torde generellt medföra att man blir en mindre intressant samarbetspartner. Detta gäller inte minst för att en potentiell samarbetspartner inte vill riskera de begränsningar som Sverige har på tredjelandsexport.”

En uppenbar risk är att detta kan leda till en utveckling där allt fler aktörer på den internationella arenan väljer bort svenska komponenter. Detta trots att de är mycket attraktiva på grund av såväl kostnadseffektivitet som teknikinhåll. En sådan utveckling vore allvarlig för alla mindre företag som har sin marknad i internationella sammanhang. Det ger också allvarliga konsekvenser för den försvarindustriella kompetens- och teknikbasen som är beroende av omvärlden.

Ska försvarsföretag kunna verka i Sverige är det viktigt att våra regelverk harmoniseras med våra viktigaste handelspartners på området. Detta avser primärt EU och USA. En förutsättning för rättvis konkurrens är att regelverken är samstämmiga och att handel kan ske på lika villkor. Demokratikriteriet som föreslås är unikt och kommer att ge långtgående konsekvenser för företag i Sverige, men inte för företag inom resten av EU. Handel med försvarsmaterial omfattas inte heller av reglerna för EU:s inre marknad. Däremot finns det en ambition att utveckla en gemensam marknad även för försvarsområdet inom unionen. EU:s försvarsupphandlingsdirektiv och det så kallade överföringsdirektivet (ICT) är uttryck för detta. En striktare svensk lagstiftning står också i strid med de intentioner som Sverige ratificerat i det så kallade sexnationsavtalet. Tanken bakom dessa avtal och direktiv är att det ska utvecklas en

transparent, harmoniserad och konkurrensutsatt marknad. Om Sverige ensidigt väljer att ha en långt mer omfattande lagstiftning leder detta till en snedvridning som kraftigt försämrar svenska företags konkurrenskraft utan att något nytta egentligen skapas.

Kompetensbehov

Kommittén konstaterar också att det är viktigt att svensk försvarsindustri behåller en kritisk massa av kompetens. Man skriver: ”Genom att kunna bibehålla en viss kompetens, försvarsindustriell förmåga och kapacitet skapas också handlingsutrymme för att i framtiden ha tillgång till viss teknologi och industriell kapacitet.” Sett ur perspektivet att närmare 70 procent av branschens omsättning går på export så framstår raden på sidan 416 om att det ”kan konstateras att bibehållandet av en viss kompetens har kunnat ske på grund av enskilda exportaffärer” som något anmärkningsvärd. Efter att kommittén konstaterat detta fortsätter man: ”Generellt kan sägas att detta får till följd att företagets konkurrenskraft försämras och därmed dess möjligheter att bibehålla såväl sin kapacitet som kompetens att verka på teknologins framkant. Ett mer restriktivt exportkontrollregelverk kommer att försämra de svenska företagens konkurrensförutsättningar jämfört med företag från andra stater.” Samtidigt som man medger att det behövs en kritisk massa för bibehållen kompetens så säger man att man är medveten om att denna kommer att vara svår att upprätthålla. Det är svårt att se hur dessa antaganden är förenliga.

Sammanfattningsvis, om målet är att Sverige ska kunna vidmakthålla en konkurrenskraftig försvarsindustriell förmåga så verkar kommitténs förslag i motsatt riktning. Incitamenten för försvarsindustrin att bedriva forskning och utveckling i Sverige, vilket engagerar ett stort antal ingenjörer och disputerade, minskar drastiskt om man inte kan konkurrera på lika villkor med de företag som är industrins konkurrenter. Om det dessutom innebär att utländska företag slutar införskaffa delar av sina system från svenska företag (som underleverantörer eller samarbetspartners) då deras vidareexport av slutprodukten begränsas hämmas utvecklingen och den fortsatta konkurrenskraften hos svensk industri allt mer.

Väljer företagen att ändå stanna i Sverige och att på så vis acceptera den snedvridande situationen som lagstiftningen kan komma att medföra kommer de att konkurrera på andra villkor än övriga handelspartners. Det blir svårare att fördela utvecklingskostnaden på flera parter och volymerna kommer att bli mindre. Priserna kommer således att stiga och den befintliga kundstocken, i detta fall inte minst den svenska, får betala ett högre pris samtidigt som möjligheterna att finna nya kunder är starkt begränsade.

Försvarsmateriel är inte som andra varor

Handeln med försvarsmateriel skiljer sig från annan internationell handel. Om vi bortser från att det i egentlig mening bara är stater som kan köpa försvarsmateriel så kvarstår ändå några tämligen tunga faktum:

- Till att börja med är det ofta stora ekonomiska åtaganden som hanteras. Att binda upp sig över lång tid med ekonomiska antaganden innebär ett risktagande. Det är såväl politiskt som ekonomiskt sunt att riskminimera, dvs det är rimligt att ställa krav på att leverantörer är tillförlitliga och att de faktiskt kan leverera.
- Vidare har systemen ofta en lång livstid. Det gör att det system som levereras under lång tid ska kunna garanteras såväl vidareutveckling som uppgradering och inte minst reservdelar, underhåll och service - detta i princip oaktat hur omvärlden förändras.
- Till sist, försvarsmaterial är oftast helt eller delvis materialspecifikt vilket innebär att till exempel reservdelar bara finns att köpa av ursprungsleverantören.

Försvarsindustrins speciella villkor ställer mycket höga krav på långsiktighet och leveranssäkerhet. När man väljer system är det alltså inte bara en fråga om den ursprungligen levererade utrustningen som är i fokus, utan allt som behövs för att vidmakthålla och utveckla systemet. Sverige har också ett gott anseende på den internationella försvarsmaterielmarknaden då Sverige är ett stabilt land med förutsägbar lagstiftning och politik. Ändras detta med det av kommittén föreslagna demokratikriteriet äventyras Sveriges goda anseende och därmed företagets förmåga att kunna hävda sig på den för verksamheten avgörande internationella marknaden.

Långsiktighet och trovärdighet

Dagens riktlinjer är skapade för att skapa trovärdighet hos de länder som köper svenskt försvarsmateriel. Köparen måste, som påpekas ovan, kunna lita på att de varaktigt får tekniskt och annat stöd till den försvarsmateriel de köper. Detta är också en förutsättning för att företagen ska kunna verka på exportmarknaden. Frågan om leveranssäkerhet är också av avgörande betydelse i de alltmer förekommande materielsamarbetena med andra länder. Väljer Sverige att anta en mer restriktiv lagstiftning kring följdleveranser kommer intresset av att samarbeta med Sverige att minska.

Om förslagen som de nu beskrivs genomförs i sin helhet kommer företagen att tappa internationell konkurrenskraft och i vissa fall inte längre kunna ingå i internationella materielsamarbeten. Detta även med länder som Sverige har nära försvarspolitiska relationer till. Det är heller inte osannolikt att olika produktsegment inom den försvarsindustriella basen kommer att antingen avvecklas, säljas eller tvingas flyttas från Sverige. Detta skulle i sin förlängning kraftigt försvåra företagets förutsättningar att leverera system som är centrala för redan befintliga kunder.

Ett företag från annat land kan sälja på en för det svenska företaget otillgänglig marknad vilket kan ge volymer och därmed skalfördelar och sänkta kostnader, dvs kan priskonkurrera på ett helt annat sätt. Det är således önskvärt med harmoniserade regler länder emellan snarare än att olika stater har olika regler.

Ny lagstiftning borde istället för att gå längre och vara mer allomfattande än våra konkurrenter sträva efter harmonisering.

Till detta bör nämnas att Sverige tidigare påtalat just vikten av samordning och harmonisering av regelverken. (Det sk sexnationersavtalet som ratificerades av riksdagen 1999.) Det förslag som kommittén nu lägger fram är inte i linje med denna strävan.

Transparens och förhandsbesked

Utredningen konstaterar självt att det är omöjligt att objektivt definiera demokratibegreppet. Kommittén skriver också att det är omöjligt att skapa ett demokratiindex som vid en given tidpunkt kan ”ge ett objektivt svar på frågan huruvida en viss stat är demokratisk eller inte”.

Att då låta ett begrepp som inte låter sig definieras och än mindre tillämpas över tid som kriterium för en verksamhet som verkar på en internationell marknad med mycket kraftig konkurrens vara vägledande för myndighetsutövning är inte rimligt.

Kommittén skriver i en fotnot på sidan 406 att ”regeringen inte regelmässigt delar in stater i demokratier respektive ickedemokratier. Ett negativt tillståndsbeslut som baseras på att en stat bedöms ha ett demokratiskt underskott kan medföra oönskade utrikespolitiska förvecklingar med staten ifråga, inte minst vad gäller övrig handel.” Med hänsyn till att beslut vad gäller export formellt ska fattas av ISP så är fortsättningen intressant: ”Enligt kommitténs uppfattning ankommer det inte på en förvaltningsmyndighet att officiellt dela in stater i olika kategorier då detta kan få andra politiska konsekvenser som inte ligger inom myndighetens ansvarsområden. Det är endast regeringen som har att beakta alla konsekvenserna för alla politikområden”.

Med utgångspunkt i detta, vars grund ligger i linje med statsrättsliga grundantaganden, är det anmärkningsvärt att kommittén ändå anser att beslut ska kunna fattas av ISP. Vi har den allra största förståelse för den kritik som kan riktas mot enskilda regimer och hur de trotsar mänskliga rättigheter. Detta är dock politiska avvägningar som måste göras. Att decentralisera politiska avvägningar och ställningstaganden till en myndighet lämpar sig inte.

Dagens ordning, där förhandsbesked för affärer kan ges av ISP, kommer om förslagen genomförs att inte längre att ha någon praktisk funktion. Vidare kommer sannolikt förhandsbesked att lämnas mer restriktivt. Orsaken ligger i att lagstiftningen kommer att bli för otydlig vilket minskar myndighetens möjligheter att lämna tydliga besked. Sannolikt kommer också fler beslut att överklagas. Till sist innebär förslaget att ISP i praktiken kommer att föra utrikespolitik då det blir myndigheten som måste avgöra om ett land är en demokrati eller inte.

Försvarsmateriel har inte sällan en livslängd på 40 år eller mer. Systemen kommer att behöva såväl följdleveranser som reservdelar. Uppgraderingar och kompletteringar. Kommittén skriver också att en följdleverans kan komma att

ske först efter att ursprungsaffären prövats på nytt. Tydlighet och långsiktighet är ofta avgörande för långa affärstider och handelsrelationer. Om försvarsmaterielexporten ska prövas av regeringen istället för av en myndighet leder det till åtminstone tre allvarigare problem vad gäller marknads-
transparens och därmed landets försvarsindustri att verka internationellt:

- En köpare eller inte minst samarbetspartner vet inte vilken regering som istället för ISP kommer att behöva fatta beslut i frågan.
- Man vet ännu mindre vilken regering som kommer att sitta vid makten när ett formellt beslut fattas. Ännu osäkrare blir förutsättningarna för följdleveranser.
- Vidare blir försvarsmaterielexport per definition politisk. När frågan blir politisk måste regeringen i sin tur bredda sin kunskapsplattform och möjlighet att bereda ärenden.

Konsekvensen för olika försvarsmaterielsamarbeten bli mycket stora. Svenska försvarsmaterielexportföretag är ofta i affärsmässig relation med försvarsmaterietillverkare i andra länder. I vissa projekt är ett svenskt företag tillverkare men har tillverkare i flera olika länder som underleverantörer. I andra fall är det gemensamma projekt och i det tredje fallet är det svenska företaget underleverantör till annan industri.

En politisk osäkerhet kring framtida möjligheter att sälja system där svensk industri är delaktig är direkt förödande för vår industris möjligheter att delta i samarbeten. Det finns två avgörande faktorer för vad som kan påverka denna långsiktighet:

- Material som idag räknas som ickemilitär eller möjligen materiel som kan ha dubbla användningsområden kan komma att definieras om till krigsmateriel. Om det svenska företaget då är underleverantör till ett större system så stoppas företagets möjligheter att kunna leverera. Här räknas även produkter som från början är helt civila med som sedan får en militär tillämpning.
- Ett land som vid en viss tidpunkt är klassat som demokratisk kan av en annan regering komma att klassas som icke-demokratiskt.

Följden, vilken är ytterst allvarlig, är att andra länder inte vill riskera att hamna i en situation där affärer eller utvecklingssamarbeten inte går att fullfölja.

Ytterst få, om ens någon, vill komma till Sverige för att göra affärer om man inte vet om det svenska företaget kan leverera ”imorgon”. En konsekvens som att systemen måste vara ”swedish-free” skulle ge ytterst allvarliga effekter för Sveriges försvarsföretag. Enkelt uttryckt: Industrin och dess miljö måste vara förutsägbar.

En trend är att de flesta upphandlande aktörer så väl internationellt som i Sverige tenderar att genomföra, allt färre, men större upphandlingar. Det är inte ovanligt att dessa är internationellt harmoniserade och det främjar såväl konkurrens som effektivitet vilket ger skalfördelar och kostnadsreduceringar.

Som en konsekvens av detta blir företagens produktutveckling, kundbas, underleverantörer och samarbeten alltmer internationella. Kommitténs slutbetänkande svarar inte upp mot dessa förändringstrender.

Kommittén framhåller i sitt yttrande att det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget till ny lagstiftning. Syftet med lagstiftningen är att försvåra krigsmaterielexport till icke-demokratiska stater. Kommittén skriver att det inte är ”möjligt att på ett meningsfullt sätt göra en kvantitativ analys av denna förväntade minskning.” Man skriver också att det kommer att påverka ”krigsmaterielindustrin [...] Försvarmaktens materielförsörjning, Sveriges möjligheter att ingå internationella samarbeten, Sveriges möjligheter att delta i internationella insatser för fred och säkerhet samt de ekonomiska konsekvenserna för försvarsindustrin liksom för ekonomin i stort”.

Avslutningsvis, att bygga handelsrelationer på vaga förutsättningar är inte en framgångsväg. Svensk industri har haft en konkurrensfördel genom att Sverige är ett politiskt stabilt land. En handelspartner och/eller köpare vet att ingångna avtal gäller, *pacta sunt servanda*. Det vore olyckligt om försvarsindustrin exkluderas från detta.

Sveriges Ingenjörer

Peter Larsson
Samhällspolitisk direktör

Patrik Björnström
Utredare