



# Svensk exportkontroll i ett nytt säkerhetspolitiskt landskap



Björn Fägersten och Ulla Lovcalic





*Denna UI-brief baseras på forskning inom Europaprogrammet, som har möjliggjorts av finansiellt stöd från anslaget "Företagen i en ny försvars- och säkerhetspolitisk situation" erhållet 2020 från Teknikföretagens Branschgrupper i Sverige.*



**Björn Fägersten**  
Seniorforskare vid  
Utrikespolitiska institutets  
Europaprogram



**Ulla Lovcalic**  
Analytiker vid Utrikespolitiska  
institutets Europaprogram



## Introduktion

Förmågan för stater att kontrollera exporten av försvarsmateriel och känslig teknik är en central del av länders utrikes- och säkerhetspolitik. Den militära hjälpen till Ukraina, pausade leveranser av krigsmateriel till Turkiet från dess Natoallierade och den globala kampen om kritiska teknologier är färskt exempel som har satt fokus på detta politiska verktyg.

Strategisk exportkontroll, det vill säga kontroll av export av krigsmateriel (KM) som ammunition och vapensystem samt produkter med dubbla användningsområden (PDA) som artificiell intelligens, halvledare och kvantteknik, är ett verktyg som länder använt i varierande grad sedan andra världskrigets slut för att uppnå eller upprätthålla teknologiskt och militärt övertag samt förhindra att sådana strategiska produkter hamnar i orätta händer. Nu har exportkontrollen åter hamnat i rampljuset, såväl nationellt som internationellt, på grund av en ökad användning av detta verktyg och pågående diskussioner om dess framtida utformning.

Denna utveckling har särskild relevans för Sverige, ett land som är beroende av export och som har en omfattande och högteknologisk försvarsindustri. Regeringen utsedde den 30 november 2023 en särskild utredare som ska se över "regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan". Denna UI-brief diskuterar ett antal av de frågor som utredaren ska analysera fram till den 30 november 2024. Det är centrala frågor då den strategiska exporten är en

viktig grundpelare för Sveriges nationella säkerhet och säkerhetspolitiska inflytande.

Av detta skäl är det viktigt att undersöka hur det kommande svenska Nato-inträdet kan påverka Sveriges framtida exportkontroll. Rysslands krig mot Ukraina och de utmaningar det skapar för den europeiska säkerhetsordningen är också av stor betydelse. Dessutom måste det övervägas hur olika EU-initiativ för ökat samarbete kring känslig teknik och gemensam utveckling av krigsmateriel kan påverka Sveriges nationella exportkontroll. Slutligen kan inte den snabba teknologiska utvecklingen förbises, eftersom den ytterligare komplicerar dessa frågor. I denna policybrief analyseras de olika faktorer och utmaningar som svensk exportkontroll står inför och vad detta kan innebära för utvecklingen framöver.<sup>1</sup>

## Bakgrund

Exportkontroll är ett komplext område som styrs av såväl internationella som nationella regelverk, och som tar hänsyn till säkerhets-, försvars, utrikes- och näringspolitiska aspekter. Sveriges exportkontroll, liksom till exempel EU:s och USA:s, styrs av fem internationella exportkontrollregimer som etablerar gemensamma kontrollistor och praxis för regeringar runt om i världen. Det handlar om Australiengruppen, Missilteknologikontrollregimen, Nuclear Suppliers Group, Wassenaararrangemanget och Zanggerkommittén. Ett fyrtiotal regeringar samarbetar i olika konstellationer kring dessa gemensamma regler eftersom det gör deras nationella politik mer effektiv – både för exportörer som följer dem och för de myndigheter som övervakar dess tillämpning. På grund av exportkontrollens



känsliga karaktär och betydelse för landets nationella säkerhet är den fortsatt mestadels en nationell kompetens.

För att kunna exportera KM och PDA krävs tillstånd i Sverige. På krigsmaterielsidan regleras tillståndprocessen av lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel samt de principer och riktlinjer för krigsmaterielexport som har beslutats av regeringen och som riksdagen har ställt sig bakom. Sverige är även bundet av Europeiska unionens gemensamma regler om krigsmaterielexport och Förenta nationernas vapenhandelsfördrag. Trots gemensamma kontrollistor och bedömningskriterier är det i slutändan enskilda länder som bestämmer om en exportaffär av KM får ske.

Samma kontrollistor som kontinuerligt uppdateras i de internationella exportkontrollregimerna förs i EU över till PDA-förordningens (2021/821) bilaga I som i sin tur utgör den lista med PDA som ska vara tillståndspliktiga vid export ut ur EU. Undantagsvis kan produkter som inte finns uppräknade på de etablerade listorna ändå vara föremål för kontroll enligt en generell klausul i lagstiftningen, ofta benämnd som "Catch-all". Denna klausul innebär att om en exportör eller behörig myndighet har information som tyder på att en produkt kan användas för militära ändamål eller i samband med massförstörelsevapen, kan det krävas ett exporttillstånd för produkten, även om den inte är specificerad på kontrollistan.

Till skillnad från KM omfattas PDA av EU:s gemensamma handelspolitik enligt artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens

funktionssätt (EUF-fördraget) och faller därigenom under EU:s exklusiva behörighet. Det innebär att medlemsstaterna saknar behörighet om det inte finns ett särskilt bemyndigande att införa kompletterande nationella bestämmelser, vilket den svenska PDA-lagen (2000:1064) innehåller. Det innebär också att överföringar av PDA inom EU i regel inte kräver exporttillstånd. Endast för överföring av särskilt känsliga produkter, upptagna i PDA-förordningens bilaga IV, behövs tillstånd inom EU. Med det sagt är både tillståndsgivnings- och tillsynsprocessen fortfarande en nationell kompetens, för såväl PDA som KM.

Sett till den institutionella infrastrukturen är det regeringen som har det övergripande ansvaret för exportkontrollpolitiken i Sverige. Inspektionen för Strategiska Produkter beslutar dock självständigt om tillstånd och tillsyn på området, medan Tullverket kontrollerar tillämpningen av besluten. Dessutom finns det parlamentarisk insyn i dessa affärer, vilket är unikt internationellt sett. Känsliga affärer behandlas i Exportkontrollrådet där alla riksdagspartier är företrädade. I vissa fall kan ärenden, ofta av känslig karaktär, också lyftas till regeringen.

I själva exportkontrollprocessen görs bedömningen från fall till fall. Vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt i de grundläggande försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för att bevilja tillstånd och de utrikespolitiska skäl som talar mot att bevilja tillstånd, i kombination med den rådande politiken i övrigt. Hur dessa sedan viktas mot varandra



är upp till den ansvariga myndigheten, ISP, att avgöra.<sup>2</sup>

Det svenska regelverket för export av KM skärptes 2018 följt av en särskild utredning av Krigsmaterielexportöversynskommittén, den så kallade KEX-utredningen. Den gjorde ett av världens stramaste regelverk ännu striktare, bland annat genom införandet av ett nytt demokratikriterium. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör ett hinder för beviljande av tillstånd. Uppdateringen har även inneburit att Sverige i ökad utsträckning har kunnat följa upp var den materiel som exporteras hamnar någonstans, genom krav på så kallade slutanvändarintyg.

Uppdateringar har gjorts nyligen även på PDA-sidan. EU:s PDA-förordning 2021/821 trädde i kraft den 9 september 2021 efter sju års förhandlingar och ersatte en tidigare förordning från 2009. Ändringarna innebär bland annat en utvidgning av kontrollområdet för att inkludera export av icke-listade cyberövervakningsprodukter och tekniskt bistånd. Dessutom infördes en mekanism som möjliggör att tillståndskrav kan införas baserat på andra medlemsstaters nationella kontrollföretäckningar för PDA som inte redan täcks av förordningen.

Som en följd av dessa ändringar stärktes den svenska PDA-lagen sommaren 2022. Regeringen tilldelades befogenhet att utfärda föreskrifter gällande krav på exporttillstånd och skyldighet att rapportera om export av cyberövervakningsprodukter samt tekniskt bistånd.<sup>3</sup>

## Game-changers

Sedan det senaste svenska exportkontrollregelverket infördes 2018 har det skett både plötsliga och gradvisa förändringar i omvärlden som har stor bäring på den svenska exportkontrollen. I denna analys riktas uppmärksamhet mot fyra avgörande förändringsfaktorer.

En av de mest betydande förändringarna är Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, vilket har skapat en historisk efterfrågan på KM och PDA. Detta har satt stor press på den nuvarande exportkontrollregimen, och samtidigt har Sverige behövt omvärdera sina riktlinjer för export av krigsmateriel till krigförande länder.

I samband med det försämrade säkerhetsläget har Sverige ansökt om Nato-medlemskap. Den pågående Nato-processen har väckt nya frågor om hur det svenska regelverket kommer att tillämpas i ljuset av nya förpliktelser som medlemsland i alliansen, och om detta kommer att medföra omfattande förändringar i det nationella regelverket.

Samtidigt har EU och dess medlemsländer under de senaste åren intensifierat sitt försvarssamarbete, särskilt inom försvarsindustrin genom olika fonder och samarbetsavtal. Det väcker frågor hur gemensamt finansierade produkter kommer att regleras och om medlemsländerna närmar sig en harmoniserad exportkontroll.

Slutligen har den senaste teknologiska utvecklingen fört med sig banbrytande genombrott med relevans för den militära förmågan och nationell säkerhet, vilket



skapar nya utmaningar för exportkontrollen, särskilt avseende PDA.

Mot bakgrund av dessa förändringar fokuserar analysen i denna rapport på framtida utmaningar för den svenska exportkontrollen. Sverige som ett högteknologiskt land med en internationaliserad såväl försvarsindustri som PDA-industri, kan antas påverkas av ovanstående förändringar. Det bör i sammanhanget nämnas att Sveriges högteknologiska utbud innebär en omfattande export av strategiska produkter – av de drygt 48 miljarder som säkerhets- och försvarsindustrin omsätter per år går närmare 70 procent på export.<sup>4</sup>

## Rysslands krig mot Ukraina

Till följd av Rysslands fullskaliga invasionskrig mot Ukraina som inleddes våren 2022 har det från flera håll uppstått en brådskande efterfrågan på vapen och ammunition, där svenska högteknologiska produkter har varit särskilt eftertraktade. För att bistå det krigsdrabbade Ukraina har Sverige bistått med flera stödpaket, inklusive krigsmateriel, i en omfattning som inte har förekommit sedan det finska vinterkriget 1939–40.

Endast fyra dagar efter invasionen beslutade den svenska regeringen att skicka försvarsmateriel till Ukraina, och var därigenom ett av de första länderna som gjorde det. I det första paketet ingick hjälmar, skyddsutrustning, fältransoner och 5000 pansarskott. Sedan dess har Sverige fattat beslut om ytterligare stödpaket till ett sammanlagt värde av drygt 20 miljarder kronor. Det handlar om vapen, ammunition, luftförsvarssystem, pansarterrängbilar och

om ekonomiskt stöd. Det senast beviljade stödpaketet, det trettonde i följden, godkändes i augusti 2023 och omfattade ammunition, reservdelar, transportfordon, beredskapsvaror och minröjningsutrustning. Ett fjortonde paket har aviserats och väntar för närvarande på formellt godkännande.<sup>5</sup>

Enligt det svenska regelverket bör tillstånd för export av krigsmateriel för strid eller annan utlandssamverkan som involverar krigsmateriel för strid inte beviljas om mottagarlandet är en stat som befinner sig i pågående väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om en krigsförklaring har utfärdats eller ej.<sup>6</sup> Detta gäller även om en stat är inblandad i en internationell konflikt som kan förväntas leda till en väpnad konflikt eller om landet upplever inre väpnade oroligheter. Trots detta har exporten till Ukraina beviljats, och svensk praxis därmed frångåtts, vilket pekar på att de försvars- och säkerhetspolitiska skälen vägt mycket tungt i regeringens bedömning. Det väcker frågor om vilka konsekvenser denna avvägning kan få för liknande framtida exportkontrollärenden i andra konfliktområden och i förhållande till framtida allierade parter.

En annan fråga handlar om att svensk försvarsindustri i hög grad är internationaliserad, med särskilt stark koppling till den brittiska och amerikanska försvarsindustrin, vilket i praktiken innebär att många delkomponenter i till exempel ett vapensystem kommer från olika länder som därför också behöver godkänna en svensk exportaffär. På krigsmaterielsidan kan det handla om uppemot 10–20 länder. Ett uppmärksammat exempel är den svenska exporten av tyska Leopard 2-stridsvagnar till



Ukraina, för vilken godkännande från den tyska regeringen har krävts. På motsvarande sätt skulle export från andra länder av vapensystem med svenska delkomponenter kräva svenskt godkännande.

Frågan om tredjelandsexport är av stor betydelse i detta sammanhang där snabb tillgång till nödvändig materiel är avgörande, i vilken nuvarande situation med olika nationella regelverk utgör en försenande faktor. För att öka effektiviteten av krigsmaterielexporten till länder som brådskande behöver försvara sig, skulle det därför kunna tänkas att likasinnade länder, exempelvis inom EU, tog steg för att harmonisera exportkontrollen. Samtidigt finns det alltså en stark vilja att värna det nationella självbestämmandet på området.

I andra fall handlar det om att stoppa leveranser av strategiska produkter. På grund av EU:s sanktioner mot Ryssland valde regeringen 2014 att införa ett fullständigt vapenembargo mot landet, och under 2022 har detta embargo gradvis utökats för att inkludera PDA och relaterade varor. I flera beslut under 2022 har antalet produkter som omfattas av embargot utökats.

Mot bakgrund av embargot mot den stora mängd strategiska produkter som cirkulerar ställs det nu högre krav på exportkontrollen på grund av en ökad risk för oönskad spridning av känslig teknik. Den militära exporten och donationerna till Ukraina, som uppgår till miljardbelopp, är nödvändiga för landets försvar, men riskerar samtidigt att hamna i orätta händer, till exempel hos Ryssland eller Hamas, kriminella grupper eller på längre sikt i andra konfliktzoner.<sup>7</sup>

Vad gäller PDA rapporteras det om att teknik som amerikanska halvledare och tyska elektroniska komponenter når fram till Ryssland trots kriget, vilket väcker frågor om exportkontrollens, och i förlängningen sanktionernas, effektivitet.<sup>8</sup> Förutom risken för oönskat direkt läckage finns även risk att sanktionerna kringgås indirekt genom komplexa internationella affärsupplägg.<sup>9</sup> Det finns därför anledning för exportländerna, däribland Sverige, att såväl öka kontrollen över handeln med strategiska produkter, som att se till att mindre erfarna tillståndshavare är informerade om sina skyldigheter utifrån rådande regelverk.

Kriget har även illustrerat betydelsen av PDA. Drönare, satelliter, artificiell intelligens och liknande kommersiella tekniker i Ukraina beskrivs skapa en "verklig militär revolution". De ändrar stridernas kontext, hastighet, och involverar nya aktörer. I april 2023 konstaterade Ukrainas vice premiärminister, Mykhailo Fedorov, att ukrainarnas mod tillsammans med teknologi är avgörande ingredienser för Ukrainas seger, och kallar kriget för ett "teknologiskt krig".<sup>10</sup>

Man kan tvista om dessa tekniker kommer att bli viktigare än andra traditionella vapen. Däremot är det uppenbart att både militärer och lagstiftare i allt högre utsträckning kommer att behöva förhålla sig till dessa kritiska och relativt tillgängliga medel.<sup>11</sup>

En utmaning för såväl militärer som lagstiftare handlar om att hänga med i den snabba teknologiska innovationstakten. I Ukraina bekämpades dyra och sofistikerade drönare med styrda luftvärnsmissiler, vilket fick stridande parter att använda enklare, billigare och fler drönare, vilka i sin tur



motades med enklare, billigare luftvärnsartilleri och handburna störningsutrustningar, och så vidare. De långdistansstyrda HIMARS-missilssystem som USA levererade till Ukraina i juni 2022 använder GPS-signaler för styrning; Ryssland stör nu rutinmässigt signalerna, vilket dramatiskt har minskat missilernas träffsäkerhet.

Tekniska motåtgärder är ständigt närvarande i krig och begränsar snabbt prestandan hos många nya vapen. Ändå behöver länder alltmer förhålla sig till den snabbt föränderliga användningen av dessa produkter vilket ställer högre krav på exportkontrollen. För Sveriges del skulle en sådan förändring komma i form av utökade kontroller av PDA genom EU:s PDA-förordning, vilket behandlas under avsnittet om EU-integration i denna rapport.

## Sveriges Nato-närmande

En annan effekt av det försämrade säkerhetsläget med bäring på exportkontrollen är Sveriges Nato-närmande och sannolikt stundande medlemskap. I maj 2022 tog den dåvarande svenska regeringen det historiska beslutet att ansöka om medlemskap i alliansen, en åtgärd som hade brett stöd i riksdagen när godkännandet skedde i mars 2023. När denna rapport skrivs återstår officiell ratificering av Sveriges medlemskap från två Nato-länder, Turkiet och Ungern, innan det kan formaliseras.

Exporten av krigsmateriel från Nato-länder styrs av varje lands nationella regelverk. Varje medlemsland är alltså självständigt i sina beslut om vilka länder de exporterar till. Nato-medlemmarna följer dock

internationella riktlinjer, inklusive det internationella Vapenhandelsfördraget från 2013, som fastställer standarder för export, import och överföring av vapen.

En intressant fråga är vilken betydelse åtaganden under artikel 3 i Natos stadga, om den enskilda och kollektiva förmågan att stå emot väpnade angrepp, kommer att ha för krigsmaterielexporten.

I propositionen om ett svenskt Natomedlemskap konstaterar regeringen att: "Ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport inom Sveriges nationella regelverk".<sup>12</sup> Vidare förklarar de hur de nationella riktlinjerna för exportkontroll ska tolkas avseende export till olika samarbetspartners:

Utrikespolitiska hinder finns inte i fråga om samverkan med eller export till de nordiska länderna, länderna inom Europeiska unionen eller de traditionellt alliansfria staterna i Europa. Samverkan med dessa länder får i princip anses stå i överensstämmelse med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Att lägga till Nato i riktlinjerna skulle kunna vara ett sätt att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport. I propositionen framför regeringen däremot inte något sådant förslag, utan skriver att regeringen avser återkomma om frågan om konsekvenser för krigsmaterielexporten.

En uppfattning som uttalas av de ansvariga myndigheterna är att stora förändringar inte är nödvändiga, utan att det skulle ske inom rådande regelverk. Alltså att de försvars- och säkerhetspolitiska omständigheter som





redan beaktas i bedömningen skulle kunna ges större tyngd, utan ändringar av förutsättningarna i de befintliga regelverken.<sup>13</sup> Samtidigt uttalar flera remissinstanser till Nato-propositionen behov av ett förändrat regelverk.<sup>14</sup>

Även om det återstår att se hur stor Natomedlemskapets påverkan på exportkontrollen kommer att bli och vad regeringen säger, kan man konstatera att Nato-närmandet redan har fått konsekvenser för den svenska exportkontrollen. I samband med Sveriges Nato-anslutningsprocess upphävde ISP, i samråd med Exportkontrollrådet, det återkallade utförseltillståndet avseende KM-export till Turkiet som har gällt sedan 2019.<sup>15</sup>

Turkiet har haft vapenexport som ett krav för att släppa in Finland och Sverige i försvarsalliansen vilket framgår av den trilaterala överenskommelsen mellan Finland, Sverige och Turkiet den 28 juni 2022.<sup>16</sup> Även Nato-landet Albanien, som inte tidigare har förekommit som mottagare av svensk krigsmateriel, har fått vapenleveranser, vilket sannolikt inte hade beviljats om det inte vore för Sveriges Natoansökan.

Det förefaller alltså som Nato-ansökningsprocessen har haft återverkningar på exportkontrollbesluten redan under ansökningsprocessen. Sveriges ansökan om medlemskap verkar ha stärkt de försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för att bevilja export av krigsmateriel till andra allierade, däribland Turkiet och Albanien. På längre sikt kan detta resultera i liknande bedömningar för andra länder som går med i

Nato och som Sverige hittills inte har beviljat export till.

När Sverige har blivit en fullvärdig medlem av alliansen kommer det också vara möjligt att ta del av de försvarsinitiativ som organisationen har lanserat. Två färsk exempel är Natos innovationsprogram DIANA och Natos innovationsfond NIF, som lanserades under 2022.

DIANA syftar till att upptäcka och påskynda framväxten av spjutspetsteknik genom att samla startup-företag, forskare och etablerade teknikbolag inom områden som AI, nya material, kvantdatorteknik och bioteknik. Samarbetet styrs och finansieras av Natos samtliga medlemmar.

Till skillnad från DIANA är NIF en fristående riskkapitalfond på 1 miljard euro som för närvarande 23 av Natos medlemsstater deltar i, men som i samma anda stöder ambitiösa grundare som utvecklar framväxande och disruptiv teknik. Tanken är att initiativen ska komplettera varandra och resultera i teknik som ska användas av medlemsländerna.

Med tanke på Sveriges kapacitet inom försvarsinnovation är det rimligt att anta att Sverige kommer att bli en aktiv part på detta område, både för att bidra till och att dra fördel av samarbetet i initiativen. När gemensamma förmågor utvecklas i en organisation kan det i sin tur väcka frågor om gemensamma regler kring utförsel, likt diskussionerna som pågår i EU.



## Försvarsintegrationen inom EU

I ett led att stärka sin strategiska autonomi har EU på senare tid infört flera gemensamma initiativ som syftar till att öka den europeiska försvarsintegrationen. Som en följd av dessa åtgärder har incitamenten för ökad harmonisering ökat betydligt, inte minst när det gäller exportkontroll.

Inrättandet av den europeiska försvarsfonden, EDF, år 2018 utgjorde en milstolpe för den europeiska försvarsintegrationen. Fonden illustrerar dels EU:s förmåga att agera som en överstatlig aktör med kapacitet och auktoritet att skydda kritiska teknologier, vilket i sin tur signalerar strategisk autonomi och teknologisk självständighet. Dels utgör den en förändringsfaktor för EU:s försvarssamarbete, som det första steget mot att övervinna tidigare svåröverstigligen politiska hinder att fördela pengar till utveckling av försvarskapacitet och relaterad forskning och utveckling.<sup>17</sup>

Ett liknande exempel är den europeiska fredsfaciliteten, EPF. Sedan EPF inrättades i mars 2021 har fonden blivit den främsta finansieringskällan för Europeiska unionens (EU) externa åtgärder inom området krishantering och konfliktprevention med militära implikationer. Dessa åtgärder inkluderar initiativ som EU:s militära uppdrag och operationer, stöd till militära fredsoperationer ledda av andra aktörer och hjälp att stärka tredjeländers militära kapaciteter.

Av särskild relevans för exportkontrollen är det faktum att EU genom EPF nu även kan inkludera leverans av dödsbringande militär

utrustning och därmed vapen som en del av sitt säkerhetsstöd. Det innebär att EU för första gången kan använda gemensamma medel för att finansiera vapenöverföringar till potentiella partner över hela världen.<sup>18</sup>

Två kortsiktiga men likväl relevanta initiativ i samma riktning är förordningen om stöd till tillverkning av ammunition, ASAP, och förordningen om inrättande av ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling, EDIRPA. ASAP-fonden, som godkändes i mars 2023, har som mål att stimulera försvarsföretag inom både EU och Norge att öka produktionen av ammunition och undvika flaskhalsar i leveranskedjan, för att på så vis möta behoven hos EU-länderna och för att ge stöd till Ukraina.

EDIRPA, som antogs i oktober 2023, har som mål att minska den stora fragmenteringen av upphandlingen av försvarsmateriel genom att skapa incitament för gemensamma inköp. I ljuset av dessa initiativ kan man också se det nya avtalet om gemensam upphandling av ammunition mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge som tecknades samma månad, med en första gemensam order på artilleriammunition för ett totalt värde av 604 miljoner kronor.<sup>19</sup>

Som nästa steg avser kommissionen att omvandla både ASAP och EDIRPA till mer långsiktiga initiativ, det senare under namnet EDIP. Syftet anges vara att dels säkerställa försörjningstryggheten för Europas försvar, dels "bygga en bro för att undvika en 'nedstängning' av försvarsindustrin år 2025", med hänvisning till avsaknaden av ett konkret program efter att EDIRPA och ASAP



löper ut och inom ramen för den kommande EU-långtidsbudgeten efter år 2027.<sup>20</sup> Konkreta idéer presenteras i samband med kommissionens försvarsindustriella strategi, som ska presenteras under det första kvartalet 2024.

Inom ramen för exportkontroll är en grundläggande fråga som väcker betydande intresse inom dessa verksamheter försäljningen av produkter som gemensamt finansierats eller utvecklats och som kan exporteras till tredjeländer. Traditionellt sett har olika länder haft varierande uppfattningar om vilka mottagarländer som är acceptabla och hur kriterier bör tolkas, och dessa beslut har ofta grundat sig på nationella regelverk, vilket innebär osäkerhet och högre kostnader för företag.

Medlemsstaterna har valt att i viss utsträckning samordna sin exportkontrollpolitik på KM-sidan genom EU:s uppförandekod för vapenexport från 1998, sedan 2008 omformulerad som den gemensamma ståndpunkten. För närvarande pågår en översyn av den gemensamma ståndpunkten, där fokus ligger på att effektivisera godkännande för vidare export.<sup>21</sup>

Fokusgruppen som ansvarar för översynen har tagit fram förslag som bland annat handlar om att betrakta den medlemsstat där slutmonteringen sker som slutanvändare för exporten från stater som står för delkomponenter vars inflytande därmed skulle minska, att skärpa reglerna för att en stat som står för delkomponenter ska kunna invända mot en exportaffär, och att utveckla en gemensam beslutsprocess med deltagande stater, med viktat inflytande.<sup>22</sup>

Ett gemensamt regelverk för gemensamt finansierade och producerade produkter skulle sannolikt göra EU:s försvarsindustri mer konkurrenskraftig och skapa incitament för industrin att engagera sig i innovation och produktion av strategiska produkter. Samtidigt innebär de föreslagna åtgärderna en risk för att sänka standarder och kompromissa med grundläggande principer. Detta är särskilt oroande med tanke på de nuvarande betydande skillnaderna i medlemsländernas exportkontrollpolitik, särskilt i förhållande till Saudiarabien och kriget i Jemen, samt nyligen gentemot Israel i ljuset av konflikten mellan Israel och Hamas.

Enighet i beslutsfattandet kring vapenexport lär dock dröja och fram till dess kan en kompromiss vara att förändra den gemensamma ståndpunkten enligt liggande förslag och lägga till säkerhetsåtgärder, såsom gemensamt beslutsfattande och särskilda regler för kontroversiell export, för att skydda inflytandet hos länder som står för delkomponenter i processen.

En tätare dialog om att harmonisera exportkontrollen av PDA pågår också nu inom EU, där Europeiska kommissionen tycks ta en större roll. I sin ekonomiska säkerhetsstrategi från juni 2023 meddelade kommissionen att den kommer att utföra riskbedömningar av fyra teknikområden för att minska riskerna för teknikosäkerhet.<sup>23</sup> Syftet är att minska alltför stort beroende av utländska tekniker och dess påverkan på säkerheten. Dessa områden avser PDA, och inkluderar avancerade halvledare, artificiell intelligens, kvantteknik och bioteknik. De gemensamma riskbedömningarna förväntas slutföras innan årets slut och kan leda till införande av restriktiva åtgärder såsom



exportkontroll och granskningar av utgående utländska direktinvesteringar. Dessutom har sex andra teknikområden identifierats som strategiskt viktiga.

Målet för EU med dessa åtgärder är att minska riskerna i handelsrelationer, inte att avbryta dem. Kina förväntas vara ett av de främsta målen för dessa riskbedömningar även om rekommendationen inte nämner specifika länder. EU står fortfarande i början av att tillämpa sin ekonomiska säkerhetsstrategi, och det råder oenighet bland medlemsländerna om denna tillämpning, vilket komplicerar beslut om hur risker ska reduceras.

En annan fråga gäller delkomponenter och så kallade de minimis-regler. I takt med att den europeiska försvarsindustrin knyts samman blir det allt svårare när ett land vägrar en tredjelandsaffär där dess försvarsindustri agerar som underleverantör med en delkomponent, särskilt om ett annat EU-land eller nära samarbetsland redan har sålt ett system i sin helhet till ett tredje land. För Sverige gäller detta både när inköp sker av till exempel muttrar av underleverantörer och när Sveriges är underleverantör, med exempelvis kanoner till fartyg.

För att minska spänningar i sådana situationer ingick Tyskland och Frankrike 2019 ett avtal med en de minimis-regel som stipulerar att om ett underleverantörsland står för mindre än 20 procent av innehållet i en gemensamt tillverkad produkt ska landet normalt inte kunna blockera exporten till ett tredje land, såvida inte starka nationella säkerhetsskäl finns. Under 2022 anslöt sig Spanien till detta avtal, som går under namnet Achenavtalet.<sup>24</sup>

Till det hör att Sverige sedan juli 2000 är del av ett sexnationersavtal (LOI/FA) tillsammans med de sex stora försvarsindustriländerna Storbritannien, Italien, Tyskland, Frankrike och Spanien, vilket syftar till att underlätta omstrukturering och effektivisering av den europeiska försvarsindustrin.<sup>25</sup> Denna verksamhet inkluderar även frågor om exportkontroll. Genom Spaniens anslutning till Achenavtalet har tre av de sex länder som är en del av sexnationersavtalet nu också anslutit sig till det, vilket kan skapa tryck på de resterande länderna. Man kan också tänka sig att EU utformar ett eget samarbete som grundar sig på denna regel, eller ytterst gör vetorätten i detta avseende till en delad kompetens.

Dessutom står EU inför ett tilltagande externt förändringstryck. I januari 2023 ingick USA, Nederländerna och Japan en överenskommelse som begränsar exporten av avancerade halvledare och produktionsverktyg till Kina, vilket är en central fråga i den pågående teknologikampen mellan USA och Kina. För att skydda sina intressen, inte minst enigheten inom unionen avseende denna fråga, kommer det att bli avgörande för EU att utveckla en egen strategi och uppgradera sina verktyg, däribland exportkontrollen, för att hantera dessa komplexa frågor och skapa en balans mellan ekonomisk säkerhet och internationell konkurrens. Risken är annars att USA fortsätter att handplocka länder till sin mer offensiva linje mot Kina och därmed bidrar till en ytterligare fragmentering av den europeiska exportkontrollen, och även en större sårbarhet av enskilda EU-länder för repressalier.



Sammantaget har en rad integrationsprocesser på försvarsområdet satts i rullning inom EU de senaste åren. Dessa processer har drivits av såväl externa geopolitiska faktorer som av interna behov av marknadskonsolidering och industriell kraftsamling. De har dock gemensamt att de skapar behov och nytta av ytterligare harmonisering av exportkontroll då detta annars förblir ett hinder i en annars europeiserad kedja av innovation, upphandling, produktion och eventuell export.

För Sveriges del väcker detta frågor om hur aptiten ser ut att på sikt överlåta mer kompetens gällande exportkontroll, om det finns ytterligare mellanstatliga överenskommelser – till exempel de minimis-regler – som kan underlätta europeiskt försvarsmaterielsamarbete och till vilken grad ökade europeiska ambitioner skulle hota svenska industriella intressen som till stor del vilar på en transatlantisk grund.

## **Den snabba teknologiska utvecklingen**

Landskapet för teknikutveckling har förändrats avsevärt, och den kommersiella sektorns inflytande är numera av stor betydelse i utvecklingen av vapensystem. Utvecklingen går dessutom i snabbt framåt. Ett flertal systemomvälvande teknologier står på tröskeln till mognad och de potentiella konsekvenserna av dessa är stora. Detta har direkta effekter för svensk exportkontroll men även indirekta i bemärkelsen att viktiga partners som USA förändrar sin politik som en respons på den tekniska utvecklingen.

PDA som AI och kvantdatorer erbjuder en strategisk fördel för de som först kan bemästra och använda dem. Och genom sin natur uppvisar dessa teknologier exponentiell tillväxt, vilket visas av självlärande AI-system, där vetenskapliga framsteg omedelbart möjliggör ytterligare framsteg inom samma område. Dessutom är dessa framväxande teknologier sammanlänkade, vilket resulterar i oförutsägbara synergier, där framsteg inom ett område öppnar potential inom andra. De höga insatserna och fördelarna som erbjuds till de första aktörerna som effektivt kan vara innovativa, skala upp och använda framväxande teknologier leder till intensiv konkurrens mellan stormakterna vilket i sin tur ökar viljan till att skydda dessa teknologier med bland annat striktare exportkontroll.

I samband med den geopolitiska konfrontationen mellan Kina och USA under president Donald Trumps tid vid makten år 2018 genomfördes betydande uppdateringar av det amerikanska exportkontrollsystemet. En av de centrala förändringarna var möjligheten att ensidigt kontrollera teknologier som ansågs vara framväxande och kritiska utifrån perspektivet om nationell säkerhet.

Den 7 oktober 2022 togs det första avgörande steget i denna nya inriktning, genom vad som i dag beskrivs som svepande exportkontrollrestriktioner. Åtgärderna innebär en ensidig kontroll av produktionsutrustning, som halvledarteknik, specifikt när det gäller deras användning inom områden som artificiell intelligens och superdatorer i förhållande till Kina.



Ytterligare skärpningar av USA:s regler gjordes i oktober 2023 för att säkerställa att reglerna inte kringgås av andra länder. Bland annat infördes en de minimis på 0 procent för viss halvledarteknik, men med undantag för exportländer med motsvarande exportkontroller. På så sätt hävdar USA jurisdiktion över utländsktillverkad halvledarteknik, oavsett om det finns en direkt koppling till amerikanskt innehåll i själva produkten.<sup>26</sup>

I och med den extraordinära samordningsnivån bland likasinnade regeringar vid införandet av sanktioner mot Ryssland från och med 2022 tilltar diskussionen på båda sidor av Atlanten om att samordna mer kring exportkontroll bland likasinnade. Pågående diskussioner finns bland annat i handels- och teknikrådet (Trade and Technology Council, TTC) mellan USA och EU och dess arbetsgrupp för Samarbete kring exportkontroll av PDA. I samma anda har G7-länderna på senare tid utfärdat kommunikéer där de betonar behovet av mer samordning kring dessa frågor.

Samtidigt finns det indikationer på att exportkontrollen alltmer kommer att rikta udden mot konkurrenter och rivaler. Yttre faktorer som Rysslands ökande aggressivitet gentemot de västerländska demokratierna, samt Kinas teknologiska och militära uppgång, har redan gjort att USA, EU och andra regeringar har stramat åt regelverken.

På senare år har enskilda länder, med USA i spetsen, och multilaterala aktörer som EU infört nya kontroller, främst på halvledare och kritiska råvaror. Medan USA har riktat sina kontroller tydligt mot Kina har de europeiska kontrollerna hittills varit

landsneutrala, även om det är uppenbart vilket land som avses.

På längre sikt kan man förvänta sig att fler europeiska länder pressas att följa USA:s strängare linje mot Kina, särskilt i ett scenario där Donald Trump, eller en liknande kandidat, vinner det amerikanska presidentvalet 2024. USA har också tydligt kopplat samarbeten för att skapa kapacitet till viljan att gemensamt kontrollera den, det vill säga, vill man utveckla tillsammans med USA kan man förväntas anpassa sig till amerikanska regler för exportkontroll och ekonomisk säkerhet.

På den internationella arenan har exportkontrollregimerna under en lång tid arbetat med att tidigt identifiera nya produkter och teknologier som inte kontrolleras och som kan ha militära användningsområden. Den snabba utvecklingen av framväxande tekniker, såsom artificiell intelligens, kvantdatorer och bioteknik, gör denna uppgift alltmer brådskande.

Sverige påverkas av denna utveckling som exportinriktat och teknologiskt avancerat land. De framväxande känsliga teknikerna kräver ökad uppmärksamhet både på nationell nivå, genom förstärkt myndighetssamverkan, och internationellt genom samarbete med andra länder inom olika exportkontrollregimer och forum.

Att hänga med i den tekniska förnyelsetakten har dock visat sig att vara utmanande för de internationella exportkontrollregimerna. Wassenaararrangemanget från 1996 utgör basplattan i det internationella exportkontrollsystemet och omfattar till skillnad från de andra även PDA, men har på



senare tid blivit mindre effektivt. Det beror dels på att Ryssland är med i det och använder sitt veto, dels på att avtalet gör för långsamma framsteg med endast ett beslutsfattande möte per år och långa förberedelsestider vilket försvårar för organisationen att hålla jämna steg med teknikutvecklingen även när samförstånd kan nås.

Det väcker frågor om avtalet behöver revideras, och hur i sådana fall, eller om ett nytt format ska skapas vid sidan av det.<sup>27</sup> Förslag på det senare har framförts på andra sidan av Atlanten, exempelvis om att införa en så kallad "Ekonomisk och Teknologisk Säkerhetsregim".<sup>28</sup>

Denna regim skulle omfatta exportkontroller, investeringsgranskning och andra strategiska handelsverktyg, samt hantera utmaningar inom leveranskedjor och samordna industriella strategier bland allierade. Tanken är att den ska utvecklas ur en utvidgad G7 som inkluderar Sydkorea och Australien med EU som observatör, och gradvis släppa in nya medlemmar.

Såväl avsiktlig som oavsiktlig senfärdig identifikation på kontrollistor utgör inte den enda utmaningen med framväxande teknologier, det gör även utan även tillämpningen av exportkontroll på dessa. Additiv tillverkning (AM), även känt som "3D-utskrivning", är en sådan framväxande teknik som väcker oro för spridning trots kontroller.

Denna automatiserade produktionsmetod som skapar objekt genom att bygga dem i lager av material kan användas både civilt och militärt, och är beroende av digitala filer som beskriver objektets utseende och

tillverkningsinstruktioner. Dessa filer kan enkelt delas elektroniskt och möjliggör produktion överallt där en AM-maskin och rätt material finns. Detta skapar utmaningar för exportkontroller, eftersom data är svårare att spåra och kontrollera än fysiska varor. AM-tekniken har potential att överbelasta de nuvarande exportkontrollsystemen och underlätta spridningen av anonyma produkter via illegala nätverk. Om olika aktörer, inklusive stater, militära grupper eller andra, använder AM för olagliga ändamål kan det vara svårt att upptäcka och kontrollera.<sup>29</sup> Därför är det viktigt att hitta effektiva sätt att hantera exportkontroller för AM-tekniken för att förhindra missbruk. Här kommer internationellt samarbete att vara helt avgörande.

Sverige är inte bara ett land med högteknologiska produkter utan är även ett av världens mest internationaliserade länder.<sup>30</sup> Det betyder att en betydande del av forskning och utveckling ligger utomlands vilket ger bättre möjlighet att möta de ökande kraven om nya försvarslösningar med egenfinansierad forskning och teknikutveckling samt ger en kostnadsdelning för staten.

Samtidigt skapar det en risk för oavsiktlig spridning av känslig teknik till tredjeländer, inklusive länder som inte är i linje med Sveriges och dess allierades intressen. I ljuset av att nya teknologier blir allt känsligare innebär det att svensk exportkontroll även kommer att behöva hantera större risker med teknologiöverföring och oavsiktlig spridning av känslig teknik genom komplexa internationella affärer och samarbeten.



## Slutsats - vägen framåt

Våra fyra game-changers väcker för svensk del frågor om det nuvarande exportkontrollregelverket är tillräckligt rustat för den nya omvärldsutvecklingen, och om inte, vilka anpassningar som kommer att behöva göras politiskt och/eller juridiskt i ljuset av både nya incitament för och krav på exportkontrollen.

**För det första behöver vi förhålla oss till frågan om vad som ska kontrolleras.** Den snabba teknologiska utvecklingen i kombination med EU:s växande kompetenser på PDA-området föranleder en svensk analys av vilka produkter som kommer att kräva striktare kontroller i framtiden, och hur det kommer att påverka den svenska PDA- och försvarsindustrin. Samtidigt finns det faktorer som pekar på minskade kontroller för vissa produkter, exempelvis när det gäller underleverantörers delkomponenter. För Sverige kan det innebära att behöva ta ställning till de minimis-regler i den utformning som finns i Aachenavtalet som allt fler EU-länder ansluter sig till, och som EU som helhet på sikt kan komma att inspireras av. Den allt snabbare digitaliseringen väcker också frågor om hur digitala produkter och tjänster – algoritmer, AI-system och datakraft som tjänst – kan och bör kontrolleras.

**För det andra måste vi överväga de intressen som ska vägas vid export och utformningen av vår exportkontroll.** Det demokratikriterium som tidigare infördes i riktlinjerna åtnjuter brett stöd, men tillämpningen av det har komplicerats av den svenska Natoproessen vilket kan tänkas förorsaka anpassningar även i framtiden. En

relaterad fråga är om Sveriges behov av en utvecklad försvarsindustriell förmåga borde utgöra ett explicit intresse att beakta vid tillståndsgivning, jämte dagens säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för export. Kopplat till detta är kostnaderna kopplade till kontroll och de intressen som där påverkas. En effekt av att kontrollen över såväl export som investeringar i känslig teknik ökar är att kapitaliseringsmöjligheter för svensk teknikutveckling minskar. En fråga är därmed om staten på något sätt borde kompensera för denna markandsstörade effekt, till exempel genom att kunna investera i strategiskt viktiga sektorer som framöver kommer att ha svårare att exportera eller ta in utländskt kapital.

### **Slutligen måste Sverige betänka med vem och hur vi vill utöva exportkontroll.**

Exportkontroll görs bäst i grupp – dels för att inte aktören vars import hindras ska kunna vända sig till andra leverantörer, dels för att svenska exportörer inte ska särbehandlas negativt. Den europeiska harmoniseringen av exportkontrollen är redan uppenbar genom Aachenavtalet, EU:s arbete med PDA-frågor och indirekt genom de andra europeiska försvarssamarbetena, som EDF, EPF, EDIRPA, ASAP och EDIP. Det har lett till tätare dialoger om behovet av en gemensam exportkontroll, inte minst inom ramen för översynen av den gemensamma ståndpunkten. För Sveriges del är det av stor betydelse att vara aktiva i denna process, genom att till en början kroka hand med partners som vill prioritera samma principer. I efterdyningarna av EU-kommissionens arbete med en europeisk ekonomisk säkerhetsstrategi har det presenterats förslag på olika mekanismer för ekonomisk säkerhetshantering på EU-nivån som





rimligtvis har potential att påverka exportkontrollen. Bland likasinnade globalt förespråkas en mer långtgående åtgärd. I USA framförs det att dagens geoekonomiska verklighet kräver tillskapande av en ny institution för exportkontroll, en så kallad "Ekonomisk och Teknologisk Säkerhetsregim". Denna utveckling väcker frågor om Sveriges beredskap att hantera

snabba skiften gällande exportkontroll. Som denna rapport har visat kommer framtagande av anpassade positioner och förberedelser behöva göras för att vara med och forma och utveckla framtidens exportkontroll utifrån ett europeiskt och transatlantiskt perspektiv.



## Slutnoter

- <sup>1</sup> Regeringens kommittédirektiv Dir. 2023:161. [En modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap.](#)
- <sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:114. [Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.](#)
- <sup>3</sup> Prop. 2021/22:209. [Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden.](#)
- <sup>4</sup> SOFF. 2023. [Nyttan med internationell samverkan.](#)
- <sup>5</sup> Regeringen. 2023. [Militärt stöd till Ukraina.](#)
- <sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:114. [Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.](#)
- <sup>7</sup> Willsher, K. The Guardian. 2022. [Arms sent to Ukraine will end up in criminal hands, says Interpol chief.](#)
- <sup>8</sup> Shagina, M. Foreign Policy. 2023. [Russia Sanctions: Why Can't the West Stop Supplying Technology for Moscow's Weapons?](#) & Ezhov, Sergei. The Insider. 2023. [Killjoy alert: Europe keeps supplying equipment and components to Russian missile manufacturers.](#)
- <sup>9</sup> Saiz, G. RUSI. 2023. [Euro SIFMANet: European Sanctions and Illicit Finance Monitoring and Analysis Network: Stockholm Report.](#)
- <sup>10</sup> Fedorov, M. X. [We will defeat Russia in the technology war.](#)
- <sup>11</sup> Biddle, S. Foreign Affairs. 2023. [Back in the Trenches: Why New Technology Hasn't Revolutionized Warfare in Ukraine.](#)
- <sup>12</sup> Prop 2022/23:74. [Sveriges medlemskap i Nato.](#)
- <sup>13</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:114. [Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.](#)
- <sup>14</sup> Prop 2022/23:74. [Sveriges medlemskap i Nato.](#)
- <sup>15</sup> ISP. 2022. [Tillstånd för följdleveranser av krigsmateriel till Turkiet.](#)
- <sup>16</sup> Nato. 2023. [Trilateral memorandum.](#)
- <sup>17</sup> Csernaton, R. 2021. [The EU's Defense Ambitions: Understanding the Emergence of a European Defense Technological and Industrial Complex.](#) Carnegie Europe Working Paper. Carnegie Europe: Brussels.
- <sup>18</sup> Maletta, G. & Héau, L. SIPRI. 2022. [Funding arms transfers through the European Peace Facility: Preventing Risks of Diversion and Misuse.](#)
- <sup>19</sup> FMV. 2023. [Nordisk överenskommelse om produktion av artilleriammunition.](#)
- <sup>20</sup> Pugnet, A. Euractiv. 2023. [Breton confirms delay of EU defence strategy proposal to 2024.](#)
- <sup>21</sup> COUNCIL DECISION (CFSP) 2023/2539. November 2023. [supporting a project on the promotion of effective arms export controls.](#) Europeiska unionens officiella tidning.
- <sup>22</sup> Saferworld. November 2023. [EU Common Position review: Export control of jointly funded and produced products to non-EU countries.](#)
- <sup>23</sup> Kommissionen. 2023. [An EU approach to enhance economic security.](#)
- <sup>24</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:114. [Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.](#)
- <sup>25</sup> Prop 2000/01:49. [Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin.](#)
- <sup>26</sup> Goujon, R. & Kleinhans J. Rhodium Group. 2023. [All In: US Places a Big Bet with October 17 Controls.](#)
- <sup>27</sup> Reinsch, W. A. CSIS. 2023. [Wa, Wa, Wassenaar!](#)
- <sup>28</sup> Benson, E. & Mouradian, C. CSIS. 2023. [Establishing a New Multilateral Export Control Regime.](#)



<sup>29</sup> Brockmann, K. (2018). [\*Drafting, Implementing, and Complying with Export Controls: The Challenge Presented by Emerging Technologies\*](#). Strategic Trade Review. & Rostker, S. CSIS. 2023. [\*Adding Up to Countdown: Additive Manufacturing and Its Implications for Nuclear Security\*](#).

<sup>30</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:114. [\*Strategisk exportkontroll 2022 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden\*](#).



## About UI

Established in 1938, the Swedish Institute of International Affairs (UI) is an independent research institute on foreign affairs and international relations. Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Swedish Institute of International Affairs. All manuscripts are reviewed by at least two other experts in the field. Copyright of this publication is held by UI. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of UI.