



Innst. 204 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 8 (2012–2013)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eks- portkontroll og internasjonalt ikke-sprednings- samarbeid

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn og sammendrag

For syttende år på rad legger regjeringen med dette fram en melding til Stortinget om omfanget av eksporten av våpen, ammunisjon og annet militært materiell, (heretter forsvarsmateriell). Den første meldingen om denne eksporten ble lagt frem i 1996.

Eksportkontrollen påvirkes sterkt av forandringer i omverdenen og av internasjonale prosesser, og regjeringen legger derfor stor vekt på å bidra til mest mulig åpenhet om forsvarsmaterielleksporten og om betydningen av en restriktiv eksportkontroll.

I meldingen gis det innsyn i omfanget av eksporten av forsvarsmateriell i 2011, både når det gjelder hva slags varer, tjenester og teknologi knyttet til disse varene som ble eksportert, til hvilke mottakerland og verdien av eksporten. Det gis også informasjon om bl.a. avslag på søknader om lisens av forsvarsmateriell, om Forsvarets relevante eksportaktiviteter, utførsel av håndvåpen og om eksporten av flerbruksvarer (liste II) for militær bruk. I tillegg redegjøres det for norsk eksportkontrollpolitikk, regelverket og det internasjonale arbeidet når det gjelder eksportkontroll og ikke-spredning. I forhold til tidligere meldinger, gis det en samlet oversikt om avslag på søknad om eksportlisens for forsvarsmateriell for perioden 2003–2011. Det gis også informasjon om avslag

på søknad om eksport av flerbruksvarer til militær sluttbruker.

Selv om beslutninger om eksport av forsvarsmateriell fattes innen nasjonal suverenitet, har det de siste årene utviklet seg et stadig tettere samarbeid både innenfor både EU og andre internasjonale fora når det gjelder eksportkontroll av konvensjonelle våpen. Norges samarbeid med EU innebærer regelmessig dialog om eksportkontrollen, samt utveksling av informasjon om avslag på søknader om eksportlisens begrunnet i atferdskodeksens kriterier. Det er en forutsetning at man tar hensyn til de andre statenes avslag, og ikke gir lisens for en tilnærmet lik eksport som et annet land har avslått. Denne forståelsen er ment å bidra til en mer enhetlig eksportkontrollpraksis over tid, samt gi bedriftene mest mulig like konkurransevilkår.

Norge har også sluttet seg til og er i ferd med å implementere et EØS-relevant direktiv rettet mot forenklete vilkår knyttet til lisensiering av forsvarsmateriell innenfor EØS-området. Direktivet har kommet i stand med sikte på å gi forsvarsbedrifter i EØS mest mulig like konkurransevilkår innenfor området.

Utenriksdepartementet samarbeider nært med Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Forsvaret og Tollvesenet om gjennomføringen av eksportkontrollen. PST har lovpålagte oppgaver knyttet til håndhevelse, forebygging og etterforskning av eksportkontrollen og Tollvesenet når det gjelder kontroll med utførselen av strategiske varer.

Eksporten i 2011

I 2011 var den samlede verdien av eksporten av varer, teknologi, tjenester, overføring av produktionsrettigheter, formidling mellom to tredjeland og flerbruksvarer til militær sluttbruk i underkant av 3,9 mrd. kroner, hvorav ca. 3,6 mrd. kroner utgjorde salg

av varer og teknologi. Av dette utgjorde verdien av eksporten av A-materiell om lag 2,9 mrd. kroner og B-materiell ca. 720 mill. kroner. Til sammenligning var den samlede verdien av eksporten i 2010 drøyt 3,9 mrd. kroner, hvorav ca. 3,7 mrd. utgjorde salg.

Sammenlignet med 2010 var det i 2011 en økning i eksporten av A-materiell på om lag 230 mill. kroner (8,8 pst.), mens eksporten av B-materiell sank med ca. 641 mill. kroner (-31pst.).

Verdien av tjenester, overføring av produksjonsrettigheter, formidling og retur av varer til utenlandsk eier utgjorde i 2011 ca. 260 mill. kroner, tilnærmet likt i forhold til i 2010. Retur til utlandet gikk ned med 23 pst. og verdien av overføring av produksjonsrettigheter sank med 100 pst. i 2011.

I forhold til i 2010 var det i 2011 en nedgang i verdien av den totale eksporten på om lag 66 mill. kroner (-1,7 pst.).

I tråd med trenden gikk om lag 91 pst. av eksporten av A-materiell og 97 pst. av eksporten av B-materiell til NATO-landene og andre europeiske land.

I forhold til i 2010 var det i 2011 nedgang i eksporten særlig til USA (om lag 660 mill. kroner) og til Canada (ca. 100 mill. kroner). I samme periode var det økning i verdien av eksporten til Tyrkia (ca. 169 mill. kroner), Sveits (ca. 158 mill. kroner), Brasil (ca. 101 mill. kroner) og Sverige (ca. 96 mill. kroner).

Det ble gitt 14 avslag på søknader om eksportlisens for forsvarsmateriell i 2011. I kapittel 9.11 fremgår en samlet oversikt over alle avslag på søknader om eksport av forsvarsmateriell siden 2003.

Utviklingen i omfanget av eksporten av forsvarsmateriell har vært som følger siden 2000:

Svingninger i eksporten av forsvarsmateriell fra et år til et annet skyldes ofte tidspunktet for når større enkeltleveranser finner sted.

I meldingens kapittel 9 fremgår ytterligere informasjon om eksporten.

Åpenhet om eksporten

Siden den første meldingen ble fremlagt i 1996 er innsynet i eksporten blitt betydelig styrket, og muligheter for enda mer åpenhet innenfor rammen av den strenge taushetsplikten i eksportkontrollloven vurderes fortløpende.

Konsultasjoner med Stortinget

Det er etablert praksis med å konsultere Stortingets organer i eksportkontrollsaker av særlig utenrikspolitisk interesse og betydning. Som følge av urolighetene i Midtøsten og Nord-Afrika konsulterte bl.a. regjeringen i april 2010 Stortinget om norsk eksportpraksis overfor landene i regionen. Praksisen med å konsultere Stortinget på denne måten er en linje som regjeringen vil videreføre fremover.

Disse konsultasjonene kommer i tillegg til stortingsmeldingene som er lagt frem hvert år siden 1996.

I kapittel 2 fremgår ytterligere informasjon om arbeidet med større åpenhet og konsultasjoner med Stortinget.

Sluttbrukererklæringer

I meldingens kapittel 3 omtales rammeverket for eksportkontrollen og arbeidet med å styrke kontrollen med eksport av forsvarsmateriell nærmere.

Kunnskapsoverføring

I Meld. St. 25 (2010–2011) ble det redegjort nærmere for arbeidet med å etablere en målrettet kontroll med kunnskapsoverføring til utenlandske studenter.

FNs sikkerhetsråds resolusjoner om sanksjoner mot Iran og Nord-Korea oppfordrer stater til å utvise årvåkenhet når det gjelder overføring av kunnskap til studenter fra disse landene når det vurderes å kunne innebære en uakseptabel risiko for bruk i forbindelse med masseødelegglesesprogrammer. Det er imidlertid opp til de enkelte stater å utøve en slik kontroll på nasjonalt grunnlag.

Det er redegjort nærmere om dette spørsmålet i meldingens kapittel 3.3.

Norsk politikk og praktiseringen av eksportkontrollregelverket

Stortingets vedtak fra 1959 slår fast at «hovedsynspunktet bør være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig». I en presisering som Stortinget samlet seg om i 1997 heter det at vurderingen skal omfatte en rekke politiske forhold, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Regjeringen anser Stortingets vedtak som bindende pålegg om hvordan eksportkontrollen for forsvarsmateriell skal utøves.

Utenriksdepartementet er gitt myndighet i kgl.res. til å administrere eksportkontrollloven, og utarbeide forskrifter og retningslinjer for gjennomføring av kontrollen. Retningslinjene fra 28. februar 1992, med senere endringer, er veiledende for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål. Retningslinjene fastsetter prinsipper for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell. EUs atferdskodeks fra 2008 er tatt inn i retningslinjer som vedlegg A-kriteriene.

På bakgrunn av de dramatiske hendelsene i Midtøsten og Nord-Afrika i 2011 ba utenriks- og forsvars-

komiteen jf. Innst. 62 S (2011–2012) om Meld. St. 25 (2010–2011) om at:

«regjeringen inkluderer en vurdering i neste års melding om eksport av forsvarsmateriell, av om risikovurderingene er robuste nok og om praksis er streng nok når det gjelder eksport til autoritære regimer, regimer som pr definisjon kan bli ustabile og der det foreligger fare for at utstyret kan benyttes til intern undertrykking eller menneskerettighetsbrudd. I denne vurderingen ber komiteen om at det også vises til andre lands praksis og EUs atferdskodeks og Norges anvendelse av denne, med særlig vekt på kriteriet om å vise respekt for menneskerettigheter og internasjonal humanitærret.»

Verken i Stortingets vedtak eller i Utenriksdepartementets retningslinjer anvendes konkrete karakteristikk som «udemokratiske» eller «autoritære regimer».

I meldingens kapittel 4 redegjøres det nærmere for praktiseringen av retningslinjene, herunder anvendelsen av atferdskriteriene og om andre lands praksis.

EU/EØS-direktiv om forenkling av lisensieringsformater

Direktivet berører ikke de enkelte staters beslutning om å tillate eksport av forsvarsmateriell eller ikke, men beskriver lisensformater og -betingelser som forutsettes benyttet for eksport innad i EU/EØS-området. Hensikten er å gi forsvarsindustrien i landene i området mest mulig like konkurransevilkår. I meldingens kapittel 5 gis det mer informasjon om direktivet.

Sanksjoner og våpenembargo

Norge gjennomfører relevante vedtak om våpenembargo fattet av FNs sikkerhetsråd og i OSSE, uavhengig av om de har bindende eller ikke-bindende karakter. I praksis har Norge også sluttet seg til og etterlever EU-vedtak om våpenembargo, hvor tiltaksregimer mot Burma, Zimbabwe og Syria gjennomføres i egen forskrift.

I kapittel 6 redegjøres nærmere om våpenembargo og sanksjonsregimer.

Multilateralt samarbeid om eksportkontroll og ikke-spredning

Det foregår et omfattende multilateralt samarbeid om eksportkontroll og ikke-spredning. Eksportkontrollregimene som er etablert, danner i stor grad rammeverk for medlemslandenes nasjonale eksportkontroll når det gjelder varelistes og kontrollmekanismer.

Det er redegjort nærmere om disse spørsmålene i meldingens kapittel 7.

Etableringen av en internasjonal våpenhandelsavtale

Forhandlingsmandatet for etableringen av en internasjonal våpenhandelsavtale (Arms Trade Treaty/ATT) ble vedtatt i første komité i FN i 2009. Som fastsatt i mandatet ble det i juli 2012 gjennomført en diplomatkonferanse hvis hensikt var på basis av konsensus å fremforhandle en juridisk bindende våpenhandelsavtale. Det ble ikke oppnådd enighet om en avtale under ATT-konferansen i New York i juli 2012, og den videre oppfølging i FN vil være opp til medlemslandene under generalforsamlingen høsten 2012.

I kapittel 7.1 er det redegjort nærmere om ATT og Norges rolle og posisjon i saken.

Merking og sporing av forsvarsmateriell

I Norge er det bare Nammo Raufoss AS som produserer ammunisjon, og konsernet har et merking- og sporingssystem som innebærer at all ammunisjon som produseres av Nammo-konsernet er merket og at alle leveranser fra konsernet kan spores.

I kapittel 7.5 er det redegjort nærmere om arbeidet for å oppnå enighet om et folkerettslig bindende instrument for merking og sporing av håndvåpen og ammunisjon.

Forsvarsindustrien i Norge og internasjonalt samarbeid

En rekke norske forsvarsindustribedrifter besitter viktig nisjekompetanse som muliggjør tett samarbeid med store internasjonale partnere. Dette har muliggjort et bredt engasjement av norske bedrifter som underleverandører til produsenten av Norges neste kampfly F-35.

EUs nye forsvarsdirektiv (2009/81/EC) har som målsetting å åpne EUs marked for forsvarsmateriell for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Dersom direktivet reelt fører til en mer åpen og likeverdig konkurransesituasjon i Europa, vil dette kunne gi norsk forsvarsindustri økte muligheter på det europeiske markedet.

Det er redegjort mer om spørsmålet i meldingens kapittel 8.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Torkil Åmland, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar

Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, viser til at meldingen gjør rede for omfanget av eksporten av forsvarsmateriell i 2011, både når det gjelder hva slags varer, tjenester og teknologi knyttet til disse varene som ble eksportert, til hvilke mottakerland og verdien av eksporten. Meldingen redegjør også for norsk eksportkontrollpolitikk, regelverket og det internasjonale arbeidet når det gjelder eksportkontroll og ikke-spredning.

Komiteen ser positivt på det arbeidet som er gjort de senere år for å sikre størst mulig innsyn i eksport av forsvarsmateriell fra Norge. Komiteen mener at økt innsyn og informasjon har bidratt til større åpenhet og en bredere samfunnsdebatt om forsvarsmaterielleksporten. Komiteen vil påpeke at et strengt regelverk, åpenhet om eksporten og bred debatt gjennom stortingsmeldingen, bidrar til transparens og sikrer legitimiteten til norsk eksport av forsvarsmateriell.

Komiteen mener man stadig må se etter muligheter til å forbedre praktiseringen av regelverket og finner det positivt at regjeringen har fulgt opp komiteens merknader om praktisering av UD's eksportretningslinjer i lys av hendelsene i Midtøsten og Nord-Afrika i 2011 og eksport til en del land i regionen. Komiteen merker seg at departementet har vurdert sin praktisering av gjeldende retningslinjer og kommet frem til at det er rom for å foreta mer systematiserte vurderinger av et mottakerland når det gjelder forhold knyttet til den grunnleggende menneskerettighetssituasjonen, demokratiske rettigheter og fare for at det militære utstyret kan brukes til intern undertrykkelse. Komiteen ser positivt på at Utenriksdepartementet i samarbeid med Stockholm Peace Research Institute har utarbeidet en sjekkliste i den hensikt å sikre mer systematiske vurderinger når det gjelder forholdene knyttet til respekten for menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett og den innenrikspolitiske situasjonen som følge av eksisterende motsetninger eller væpnede konflikter i den endelige bestemmelsesstaten. Komiteen merker seg at både industrien og organisasjonene i høringen uttrykte tilfredshet med innføring av en slik sjekkliste. Endelig merker komiteen seg og støtter rege-

lendringen om at lisens for B-materiell kan avslås med begrunnelse i vedlegg A-kriteriene.

Komiteen forutsetter at regjeringen kommer tilbake til Stortinget på egnet måte med opplysninger og vurderinger av erfaringene med den endrede praksis med hensyn til kontrollen med eksport av B-materiell som det nå legges opp til.

Komiteen registrerer at den samlede verdien av eksporten i 2011 var på om lag 3,9 mrd. kroner, hvorav salg utgjorde 3,6 mrd. kroner. Videre registreres at verdien av eksporten av A-materiell utgjorde om lag 2,9 mrd. kroner og B-materiell ca. 720 mill. kroner. Komiteen registrerer videre at det fra 2010 til 2011 har vært en nedgang på den totale eksporten på 1,7 pst., og at det ble gitt 14 avslag på søknader om eksportlisens i 2011. Komiteen har også merket seg at om lag 91 pst. av eksporten av A-materiell og 97 pst. av eksporten av B-materiell gikk til Nato-land og andre europeiske land i 2011.

Komiteen mener det er viktig at Norge praktiserer et strengt eksportkontrollregelverk. Komiteen mener det er viktig å ha felles internasjonale regler vedrørende salg av våpen og teknologi. Komiteen støtter regjeringens arbeid i relevante fora for å fremme høye internasjonale kontrollstandarder når det gjelder eksport av forsvarsmateriell, og at regjeringen innenfor rammen av NATO vil arbeide for å innføre sluttbrukererklæring for alle land som felles norm. Komiteen vil også støtte at Norge har tatt en ledende rolle i internasjonale fora i arbeidet med å få til bedre kontroll med konvensjonelle våpen, særlig håndvåpen og lette våpen, med tilhørende ammunisjon.

Komiteen vil også understreke at produksjon og eksport av forsvarsmateriell utgjør en betydelig verdiskaping i Norge og bidrar til utvikling av teknologi som også kan brukes sivilt.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 8 (2012–2013) – om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 13. februar 2013

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Laila Gustavsen

ordfører