



Bruxelles, den 16.10.2013
COM(2013) 710 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse

INDHOLD

1.	Indledning	3
2.	Udviklingen i de retlige rammer	4
2.1.	Ændringer i forordning (EF) nr. 428/2009.....	4
2.2.	Nationale gennemførelsesforanstaltninger.....	5
2.3.	Rapportering om indførelsen af EUGEA'er	5
3.	Gennemførelsen af forordningen – status	6
3.1.	Aktiviteterne i Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse	6
3.2.	EU's retningslinjer for eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse	6
3.3.	Peerbesøg	7
3.4.	Udveksling af oplysninger og indførelse af et sikkert og krypteret elektronisk system	7
3.5.	Gennemsigtighed og dialog med erhvervslivet og den akademiske verden	8
3.6.	Overvågning og håndhævelse af eksportkontrol.....	8
4.	EU's eksportkontrol – nøgledata	9
4.1.	EU's handel med varer med dobbelt anvendelse: produkter og bestemmelseslande ...	9
4.2.	Ansøgninger, tilladelser, afslag.....	11
5.	EU's eksportkontrol – virkninger for sikkerheden og handelen.....	12
5.1.	Eksportkontrol: et centralt instrument til at fremme sikkerheden i en globaliseret, multipolær verden	12
5.2.	Den udefinerbare "sektor for produkter med dobbelt anvendelse": en nøgle til europæisk innovation og konkurrenceevne.....	13
5.3.	EU's eksportkontrolsystem: større end summen af de enkelte dele	13
5.4.	Eksportkontrol og konkurrenceevne: konkurrenceforvridninger og muligheder for lige vilkår på verdensplan	14
6.	EU's eksportkontrol i en foranderlig verden – gennemgangen af eksportkontrolpolitikken	15
6.1.	Offentlige høringer om eksportkontrol	15
6.2.	Udviklingsmulighederne for EU's eksportkontrolordning.....	15
6.3.	Gennemgangen af EU's eksportkontrolpolitik: næste trin	16
	Bilag I – Liste over forkortelser	17

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse

1. INDLEDNING

Kontrol med udførsel af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse spiller en afgørende rolle i kampen mod spredning af masseødelæggelsesvåben og konventionelle våben og bidrager væsentligt til regional og international sikkerhed og stabilitet. Forordning (EF) nr. 428/2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse (i det følgende benævnt "forordningen") gennemfører internationale forpligtelser i henhold til FN-Sikkerhedsrådets resolution (UNSCR) 1540 (2004), internationale aftaler såsom konventionen om kemiske våben og traktaten om ikke-spredning af kernevåben samt multilaterale eksportkontrolordninger såsom Wassenaararrangementet, Gruppen af Leverandører af Nukleart Materiale (NSG), Australiengruppen og kontrolordningen for missilteknologi (MTCR).

EU's eksportkontrolsystem blev oprettet i 1990'erne i medfør af forordning (EF) nr. 3381/94 og afgørelse 94/942/FUSP og blev styrket væsentligt med vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1334/2000. Forordning (EF) nr. 428/2009 indførte væsentlige forbedringer i EU's eksportkontrolordning, især som følge af EU's strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben fra december 2003 og i lyset af indberetninger fra eksportører og erhvervslivet. Forordningen foreskriver fri omsætning for produkter med dobbelt anvendelse – med nogle undtagelser – i EU og indeholder grundlæggende principper og fælles regler for kontrol med udførsel, mæglervirksomhed, overførsel og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse inden for den fælles handelspolitikks rammer. Forordningen indeholder også bestemmelser om administrativt samarbejde og harmoniserede politikker og værktøjer til gennemførelse og håndhævelse. Forordningen finder direkte anvendelse for "eksportører", men medlemsstaterne skal træffe yderligere gennemførelsesforanstaltninger i et blandet system, hvorved nationale kompetente myndigheder særligt er ansvarlige for beslutninger om tilladelser.

I henhold til artikel 25 i forordning (EF) nr. 428/2009 som ændret ved forordning (EU) nr. 1232/2011 skal Kommissionen hvert tredje år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet "en beretning med en omfattende gennemførelses- og konsekvensanalyse" eventuelt ledsaget af forslag til ændringer, hvis det er relevant. I artikel 25, stk. 3, fastsættes det, at særlige afsnit i beretningen skal behandle Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse (DUCG) og dens aktiviteter, oprettelsen af et sikkert og krypteret system til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen, samt gennemførelse af artikel 15, stk. 1 og 2, vedrørende opdateringer af kontrollisterne og artikel 24 vedrørende nationale sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forordningen. Endvidere skal Kommissionen efter artikel 25, stk. 4, senest den 31. december 2013 fremlægge en beretning om indførelsen af generelle udførselstilladelser i henhold til forordning (EU) nr. 1232/2011. Ifølge artikel 25 skal medlemsstaterne give Kommissionen alle relevante oplysninger med henblik på udarbejdelsen af beretningen. Beretningen indeholder oplysninger om gennemførelsen og virkningerne af forordningen siden vedtagelsen frem til starten af 2013 og dækker således hovedsageligt aktiviteter i 2010, 2011 og 2012.

2. UDVIKLINGEN I DE RETLIGE RAMMER

Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 blev vedtaget den 5. maj 2009 og trådte i kraft den 27. august 2009. Den ophævede forordning (EF) nr. 1334/2000. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse og i overensstemmelse med artikel 207, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) blev proceduren for ændring af forordninger ændret, og den almindelige lovgivningsprocedure blev den gældende procedure.

2.1. Ændringer i forordning (EF) nr. 428/2009

I løbet af rapporteringsperioden blev forordningen ændret to gange:

- Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1232/2011 af 16. november 2011 blev der indført fem nye generelle EU-udførelstilladelser (EUGEA'er) for udførsel af visse produkter med dobbelt anvendelse til visse bestemmelseslande for at forbedre erhvervslivets konkurrenceevne og skabe ensartede konkurrencevilkår for EU-eksportører. Under behørig hensyntagen til de forbundne risici letter de nye EUGEA'er således udførslen af telekommunikationsudstyr og kemikalier til visse bestemmelseslande og udførslen af visse produkter efter reparation/udskiftning og til midlertidige udstillinger eller messer. Forordning (EU) nr. 1232/2011 ændrede også artikel 25 i forordningen og indførte styrkede bestemmelser om rapportering og gennemsigtighed.
- Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 388/2012 af 19. april 2012¹ blev EU's kontrolliste i bilag I til forordningen opdateret, og der blev indføjet ændringer, der var blevet aftalt inden for de multilaterale eksportkontrolordninger i 2009 og 2010. Ændringerne omfatter undladelse af kontrol for visse produkter og ændringer af varebeskrivelser og -definitioner. Den nye opdaterede og konsoliderede EU-kontrolliste trådte i kraft den 15. juni 2012 og gjorde det derved muligt for EU at overholde sine internationale forpligtelser med hensyn til eksportkontrol samt at hjælpe EU-eksportører på de områder, hvor kontrolparametrene blev lempet.

I lyset af artikel 15 i forordningen, ifølge hvilken EU-kontrollisten skal opdateres regelmæssigt i overensstemmelse med ændringer, der aftales inden for de multilaterale ordninger, vedtog Kommissionen den 7. november 2011 endvidere et forslag om ændring af forordningen og delegation af beføjelsen til at opdatere EU-kontrollisten til Kommissionen ("delegerede retsakter")². Forslaget indførte også en delegation af beføjelser til Kommissionen til at ændre forordningens bilag II som følge af udviklingen og fjerne visse bestemmelseslande og/eller produkter fra EUGEA'ernes anvendelsesområde. Europa-Parlamentet vedtog sin udtalelse ved førstebehandling i oktober 2012, men dette lovgivningsforslag drøftes stadig med henblik på afslutning før april 2014.

Der er stadig mulighed for at videreudvikle de retlige rammer. Ved forordningens vedtagelse meddelte Rådet og Kommissionen, at listen over produkter, for hvilke der kræves tilladelse til overførsler inden for EU, ville blive vurderet under hensyntagen til principperne i afsnit II, kapitel 9, i Euratomtraktaten (det nukleare fællesmarked) og artikel 36 i TEUF. Efterfølgende meddelte Kommissionen ved vedtagelsen af forordning (EU) nr. 1232/2011, at den havde til hensigt at undersøge muligheden for at indføre en EUGEA for forsendelser af ringe værdi inden udgangen af 2013³. Disse områder undersøges for tiden som led i den igangværende gennemgang af eksportkontrollpolitikken, og i begyndelsen af 2013 blev der nedsat en uformel

¹ EUT L 129 af 16.5.2012, s. 12.

² KOM (2011)704 endelig.

³ Erklæring fra Kommissionen og erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om forsendelser af ringe værdi, tilknyttet forordning (EU) nr. 1232/2011.

arbejdsgruppe, der har til opgave at undersøge listen over produkter, der er underlagt overførselskontroller, og kontrolmetoderne.

2.2. Nationale gennemførelsesforanstaltninger

Forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, men foreskriver dog, at medlemsstaterne skal træffe gennemførelsesforanstaltninger for visse bestemmelser, og at oplysninger om gennemførelsesforanstaltningerne skal offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Oplysninger fra medlemsstaterne blev offentliggjort den 6. marts 2012⁴ og giver et overblik over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, f.eks. udvidelsen af kontrollen med mæglervirksomhed, anvendelse af overførselskontroller, udvidelse af kontrollen til at omfatte ikke-opførte produkter af hensyn til den offentlige sikkerhed eller menneskerettigheder, indførelsen af nationale generelle udførselstilladelser, anvendelsen af kontrol ved overførsler inden for EU for ikke-opførte produkter samt oplysninger vedrørende nationale eksportkontrolmyndigheder. Endvidere oplyses det i en meddelelse offentliggjort den 19. september 2012⁵, at Italien af hensyn til den offentlige sikkerhed eller menneskerettigheder har indført et særligt nationalt tilladelseskrav for udførsel til Syrien af visse telekommunikationsprodukter, der ikke er opført i bilag I. Nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende de vilkår og krav, medlemsstaterne har valgt for anvendelsen af EUGEA'erne er også underlagt krav om offentliggørelse af meddelelse.

2.3. Rapportering om indførelsen af EUGEA'er

I lyset af forordning (EU) nr. 1232/2011 og under hensyntagen til artikel 25, stk. 4, i den ændrede forordning begyndte Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse at evaluere gennemførelsen af de nyligt indførte EUGEA'er. Som nævnt ovenfor blev der indsamlet oplysninger om vilkår og krav for anvendelse med henblik på offentliggørelse i EU-Tidende. Ydermere førte høringer med de kompetente myndigheder til følgende konklusioner:

- For så vidt angår vilkår og krav for anvendelse har de fleste medlemsstater indført registreringskrav og kræver også efterfølgende underretning efter første anvendelse, selv om nogle medlemsstater kræver forudgående underretning. De fleste medlemsstater kræver oplysninger om eksportøren, produktbeskrivelse og -kategori, transaktionernes værdi og mængde, bestemmelsesland og slutbruger. Nogle medlemsstater bruger også relevante tolldata. Derudover har de fleste medlemsstater indført krav om regelmæssig rapportering, dog med varierende hyppighed, og nogle medlemsstater har også indført opbevarings- og revisionskrav.
- I alt har de kompetente myndigheder modtaget over 4 000 meddelelser om anvendelse af EUGEA'er, og det anslås, at ca. 3 500 virksomheder bruger EUGEA'er. Alle typer EUGEA'er anvendes af virksomhederne, men EUGEA 001 er den mest udbredte. Virksomhederne bruger EUGEA'er i stort set alle medlemsstater, men virksomheder i nogle få medlemsstater har endnu ikke anvendt de nye EUGEA'er, der blev indført i 2011.
- Stort set alle kategorier af produkter med dobbelt anvendelse eksporteres under EUGEA'er i en række sektorer, herunder traditionelle sektorer for produkter med dobbelt anvendelse, såsom luftfart, software og elektronik, men også i andre sektorer, såsom fødevarer- eller papirmasse- og papirbranchen.
- Udførsler under EUGEA'er har hovedsageligt USA og andre "EU001-lande" (Australien, Canada, Japan, Schweiz, Norge og New Zealand) som

⁴ EUT C 67 af 6.3.2012, s. 1.

⁵ EUT C 283 af 19.9.2012, s. 4.

bestemmelsesland, men også andre bestemmelseslande drager fordel af EUGEA'er, f.eks. Brasilien, Kina, Sydkorea, Rusland, Sydafrika og Tyrkiet.

3. GENNEMFØRELSEN AF FORORDNINGEN – STATUS

3.1. Aktiviteterne i Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse

Ved forordningens artikel 23 oprettes der en Koordinationsgruppe for Produkter med Dobbelt Anvendelse (DUCG), der består af eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne. Den skal undersøge alle spørgsmål vedrørende anvendelsen af eksportkontroller med henblik på at gøre dem mere ensartede og effektive i hele EU. DUCG er et unikt forum for udveksling af bedste praksis og oplysninger mellem eksportkontrolmedarbejdere og udgør grundlaget for et "EU-net" af eksportkontrolagenturer. I løbet af rapporteringsperioden har DUCG afholdt regelmæssige møder. Siden forordningens ikrafttrædelse har der været afholdt 16 møder. DUCG har drøftet en række aktuelle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af forordningen, såsom medlemsstaternes tilgange til EUGEA'er og nationale udførselstilladelser (NGEA'er), eksportkontroller for forskningssektoren osv. DUCG udgjorde også et forum for høringer om specifikke tilfælde af anvendelsen af kontroller, herunder vedrørende spørgsmål, der blev indberettet af erhvervslivet, f.eks. om udførsel af gasturbiner til visse bestemmelseslande, udførsel af grafit- og carbonkomponenter osv.

DUCG afholder løbende møder med interessenter og har bl.a. afholdt to fælles møder med toldmedarbejdere i oktober 2010 og september 2011, hvor man fokuserede på udveksling af oplysninger mellem myndigheder, der udsteder tilladelser, og toldmyndigheder for at undgå omlægning og ulovlig udførsel. DUCG afholder også fra tid til anden fælles møder med repræsentanter fra erhvervslivet og holdt f.eks. et fælles seminar med EU's Kerneenergiforum i februar 2013 for at drøfte nuklear eksportkontrol og undersøge erhvervslivets bekymringer vedrørende forbundne omkostninger ved overholdelse, konkurrenceforvridning og overførsler af nukleare varer og nuklear teknologi inden for EU.

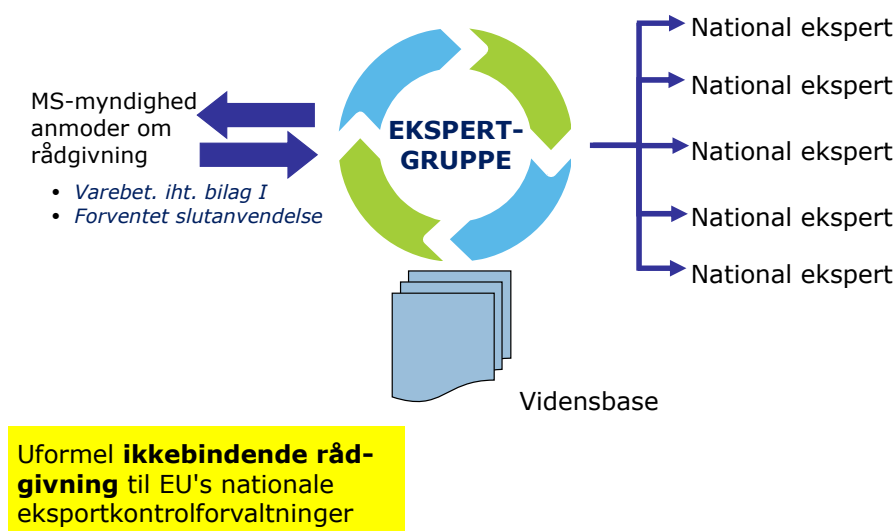
DUCG har også drøftet mulighederne for at styrke den tekniske formåen og ekspertise som en central del i tilladelsesprocessen og håndhævelsen ved grænserne. Der findes flere forskellige tiltag til eksportkontrolluddannelse, og Kommissionens Fælles Forskningscenter har også i samarbejde med nationale eksperter fra EU og USA arrangeret tekniske seminarer for embedsmænd, der udsteder eksportkontroll tilladelser, og tekniske eksperter. I den forbindelse afholdt DUCG to prøveuddannelsesarrangementer som forberedelse på et muligt struktureret "in-reach"-uddannelsesprogram vedrørende EU's eksportkontrol, der først og fremmest bør være rettet mod embedsmænd, der beskæftiger sig med tilladelser, toldeksperter og tekniske eksperter, samt andre relevante embedsmænd (udenrigsanliggender, forsvar, efterretning).

3.2. EU's retningslinjer for eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse

DUCG har udviklet EU-retningslinjer for eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse som støtte for den praktiske gennemførelse af eksportkontrolforanstaltninger og især for at præcisere de forskellige hørings- og informationsudvekslingsprocedurer, der er fastsat i forordningen. EU-retningslinjerne er i øjeblikket til tjenesteb brug for eksportkontrolmyndighederne i medlemsstaterne. De er ikke juridisk bindende og er ikke til offentliggørelse. EU-retningslinjerne er et levende dokument, der jævnligt vil blive opdateret og udvidet for at tage højde for skiftende behov og omstændigheder.

Efter at Kommissionen gennemførte en undersøgelse i 2010, udarbejdede DUCG retningslinjer for etableringen af en "ekspertgruppe"⁶, dvs. en struktureret mekanisme, der samler ekspertisen i medlemsstaterne til gavn for alle som støtte for ensartede kontrolbeslutninger. Retningslinjerne fastsætter standardiserede skabeloner og procedurer for på frivillig basis at yde ikkebindende rådgivning til kompetente myndigheder om yderst tekniske spørgsmål som vurdering og klassificering af varer.

EU's ekspertgruppe vedr. dobbelt anvendelse



Figur 1: opbygning af EU's ekspertgruppe for dobbelt anvendelse

3.3. Peerbesøg

Peerbesøg, der arrangeres af Kommissionen og EU-formandskabet i fællesskab, er et andet centralt element i EU's eksportkontrolnet og muliggør omfattende udveksling af oplysninger om et bestemt eksportkontrolspørgsmål. I løbet af rapporteringsperioden blev der i alt arrangeret seks peerbesøg, der drejede sig om bl.a. overførsler inden for EU, anvendelse af bredtfaavnende kontroller, immaterielle teknologioverførsler samt kontrol med informations- og kommunikationsudstyr.

3.4. Udveksling af oplysninger og indførelse af et sikkert og krypteret elektronisk system

E-systemet for dobbelt anvendelse (DUeS), et sikkert elektronisk system på Kommissionens servere til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, blev lanceret i januar 2011 og blev fuldt operationelt i juni 2012, da alle medlemsstater fik adgang til systemet og begyndte at bruge det aktivt. Der er siden udviklet nye versioner med flere funktioner og forbedringer, herunder bl.a. muligheden for at indtaste oplysninger om afvisning af produkter med dobbelt anvendelse, udveksle dokumenter i et bibliotek eller udføre komplette dataudlæsninger. DUCG arbejder konstant på at udvikle DUeS yderligere for at muliggøre effektiv udveksling af oplysninger mellem eksportkontrolmyndigheder og Kommissionen, f.eks. for at indføre funktioner, der kræves i kraft af vedtagelsen af ny lovgivning såsom forordning (EU) nr. 1232/2011 eller restriktive foranstaltninger (sanktioner) på handel med produkter med dobbelt anvendelse. Der er også påbegyndt diskussioner om mulig udvidelse af DUeS til at omfatte

⁶ Ekspertgruppen blev oprindeligt oprettet som opfølgning på en anbefaling fra peer review i 2004 og blev senere formaliseret og forstærket af hensyn til stigende krav.

afslag på våbenudførelse efter Rådets fælles holdning 2008/944 og udførelse af produkter, der er afvist i medfør af forordning (EU) nr. 1236/2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Ud over DUEs samarbejder de kompetente myndigheder også direkte om specifikke sager på ad hoc-basis ved hjælp af EU's eksportkontrolnet, og nogle myndigheder har truffet særlige foranstaltninger, jf. artikel 19, stk. 1 og 2, vedrørende udveksling af oplysninger, herunder bl.a. oplysninger om transaktioner.

DUCG har drøftet og talt for, at de kompetente myndigheder opretter elektroniske tilladelsessystemer, da disse systemer forenkler tilladelsesprocessen og mindsker behandlingstiden, mens der gives mulighed for bedre overvågning af tilladelsesprocedurerne og forbedret koordination i en forvaltning. I alt har otte medlemsstater nu e-systemer, mens seks medlemsstater arbejder på at tage sådanne systemer i brug i 2012-2013, og tre er ved at tage forberedende skridt.

3.5. Gennemsigtighed og dialog med erhvervslivet og den akademiske verden

Kommissionen har arrangeret regelmæssige møder med erhvervslivet, jf. artikel 23, stk. 2. Kommissionen afholdt et forum for erhvervslivet i 2010 og arrangerede en konference for eksportører i 2011, der samlede over 200 repræsentanter fra erhvervslivet, den akademiske verden, offentlige myndigheder og EU-institutionerne, for at udbrede kendskabet til de nye EUGEA'er og lanceringen af den offentlige høring om grønbogen. Som følge af vedtagelsen af Kommissionens arbejdsdokument (SWD (2013)7), som drager konklusioner af den offentlige debat, der blev arrangeret i kølvandet på grønbogen, arrangerer Kommissionen i 2013 i fællesskab med det irske formandskab en konference om strategisk eksportkontrol, hvor prioriteterne for gennemgangen af EU's eksportkontrolsystem skal drøftes.

De kompetente myndigheder gennemfører omfattende opsøgende aktiviteter over for erhvervslivet og giver så mange oplysninger som muligt til økonomiske og akademiske interessenter og andre interessenter i forløbet, før der udstedes tilladelse, for at øge bevidstheden om ansvarlig handel med produkter med dobbelt anvendelse. De kompetente myndigheder giver hovedsageligt oplysninger på deres websted og undertiden via nyhedsbreve, har typisk direkte kontakt med aktørerne og organiserer jævnligt enten generelle informationsmøder – "eksportkontroldag" – eller specifikke seminarer for operatører. Nogle myndigheder udgiver dokumenter med specifik vejledning, jf. artikel 19, stk. 5, f.eks. brochurer om interne programmer til sikring af overholdelse (ICP), immaterielle teknologioverførsler og mæglervirksomhed, og nogle myndigheder stiller en "håndbog" i eksportkontrol til rådighed.

Nogle kompetente myndigheder rapporterer til de nationale parlamenter om handel med produkter med dobbelt anvendelse, og i nogle medlemsstater er disse oplysninger offentligt tilgængelige.

3.6. Overvågning og håndhævelse af eksportkontrol

Kommissionen fremmer effektiv håndhævelse af eksportkontrol i EU gennem forskellige støtteforanstaltninger såsom udarbejdelse af en "sammenligningstabel", der forbinder toldkoder med klassifikationer af produkter med dobbelt anvendelse, indførelse af eksportkontrolparametre i EU's onlinedatabase over toldtariffer, Taric, og toldrisikovurderingssystemer såvel som træningsmoduler for at øge bevidstheden om eksportkontrol. Disse udbydes af Kommissionens Fælles Forskningscenter, f.eks. til grænsevagter.

Ifølge forordningen skal medlemsstaterne fastsætte effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for overtrædelser af eksportkontrollen. De har indført en række forskellige nationale administrative og stofferetlige sanktioner, der typisk omfatter bøder og konfiskation af varer samt fængselsstraf.

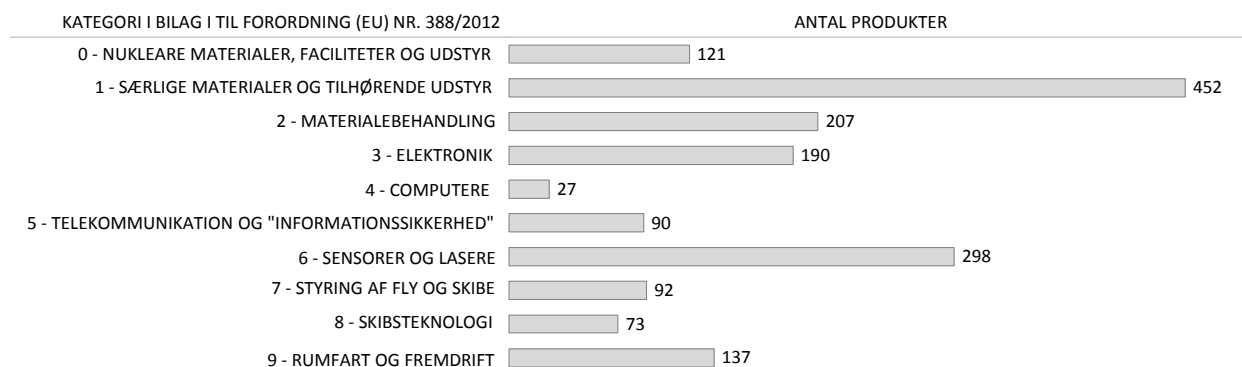
De er hovedsageligt de nationale myndigheder, der er ansvarlige for at håndhæve eksportkontrollen. I løbet af rapporteringsperioden blev et mindre antal overtrædelser rapporteret, f.eks. for produktudførsel uden tilladelse, hvilket medførte bødepålæg og/eller beslaglæggelse af produkterne, mens nogle få sager blev bragt for en domstol.

4. EU'S EKSPORTKONTROL – NØGLEDATA

Det er vanskeligt at få pålidelige oplysninger om eksport af produkter med dobbelt anvendelse, da der ikke findes en fast definition for denne økonomiske sektor, og da der indtil videre heller ikke er udarbejdet en bestemt metode til at registrere data og beregne statistikker om handel med produkter med dobbelt anvendelse. Imidlertid indsamler Kommissionen og medlemsstaterne data, der gør det muligt at anslå mængden af udførsler af produkter med dobbelt anvendelse ud fra på den ene side de i *sammenligningstabellen* opførte toldvarer, der bl.a. omfatter varer med dobbelt anvendelse, og på den anden side specifikke data indsamlet af de kompetente myndigheder. Det bør bemærkes, at skøn over udførsler angivet i det følgende ikke dækker tjenesteydelser og immaterielle teknologioverførsler, der er forbundet med handelen med varer med dobbelt anvendelse.

4.1. EU's handel med varer med dobbelt anvendelse: produkter og bestemmelseslande

Forordningen gælder hovedsageligt for udførsel af ca. 1 600 produkter med dobbelt anvendelse, som er angivet i bilag I – EU's kontrolliste som opdateret i 2012 – og klassificeret i 10 kategorier (figur 2).

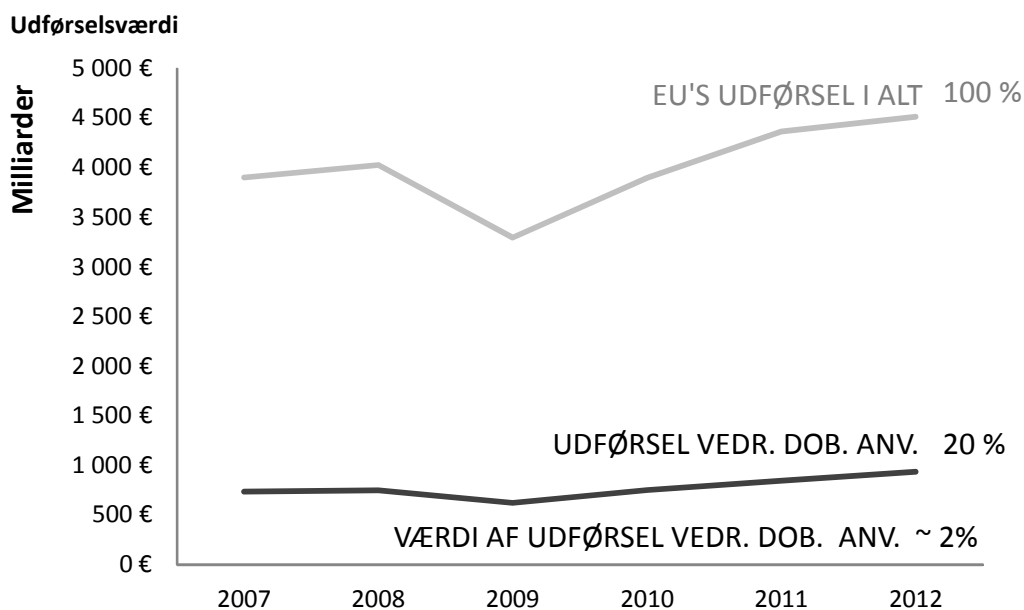


Figur 2: antal af produkter med dobbelt anvendelse opført i kategorierne i bilag I.

Disse produkter med dobbelt anvendelse vedrører ca. 1 000 toldvarer⁷, herunder kemikalier, metaller og ikke-metalliske mineralprodukter, computere, elektroniske og optiske produkter, elektrisk udstyr, maskineri, køretøjer og transportudstyr osv. og hører som regel til i den

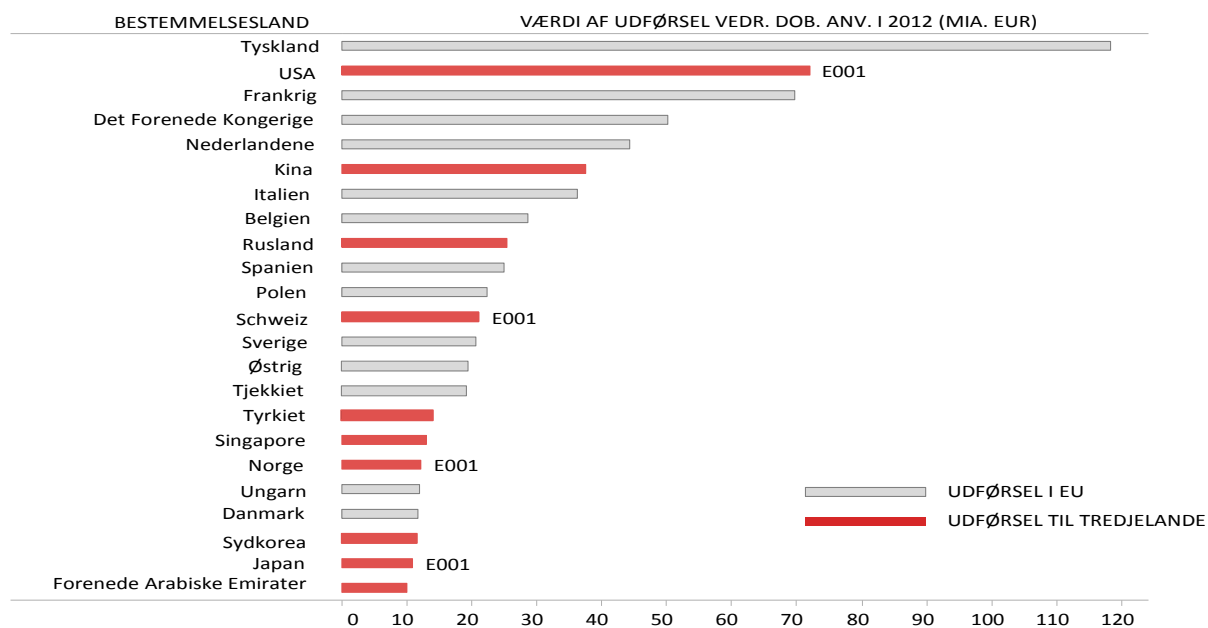
⁷ Betegnelsen *udførsel vedr. dobbelt anvendelse* dækker over det store, blandede produktområde, der omfatter varer med dobbelt anvendelse. Handelen med varer med dobbelt anvendelse finder sted *inden for* dette vareområde, men ikke er lig med det, da langt fra alle varer inden for *udførsel vedr. dobbelt anvendelse* er underlagt eksportkontrol, og varer med dobbelt anvendelse som regel ligger i den højteknologiske ende af området. Målinger fra Kommissionens Fælles Forskningscenter med udgangspunkt i Eurostats COMEXT-database giver et stabilt skøn på et felt for udførsel vedr. dobbelt anvendelse, der repræsenterer ca. 20 % af EU's samlede udførsel (inklusive handel inden for EU).

højteknologiske ende af dette store, blandede produktområde. Det anslås, at selv om værdien af kontrollerede udførsler af produkter med dobbelt anvendelse udgør ca. 2 % af den samlede udførsel, påvirker kontroller indirekte et "udførselsfelt", der repræsenterer ca. 20 % af den samlede eksport (figur 3).



Figur 3: anslået værdi af udførsel af produkter med dobbelt anvendelse sammenlignet med feltet for udførsel vedr. dobbelt anvendelse og den samlede udførsel.

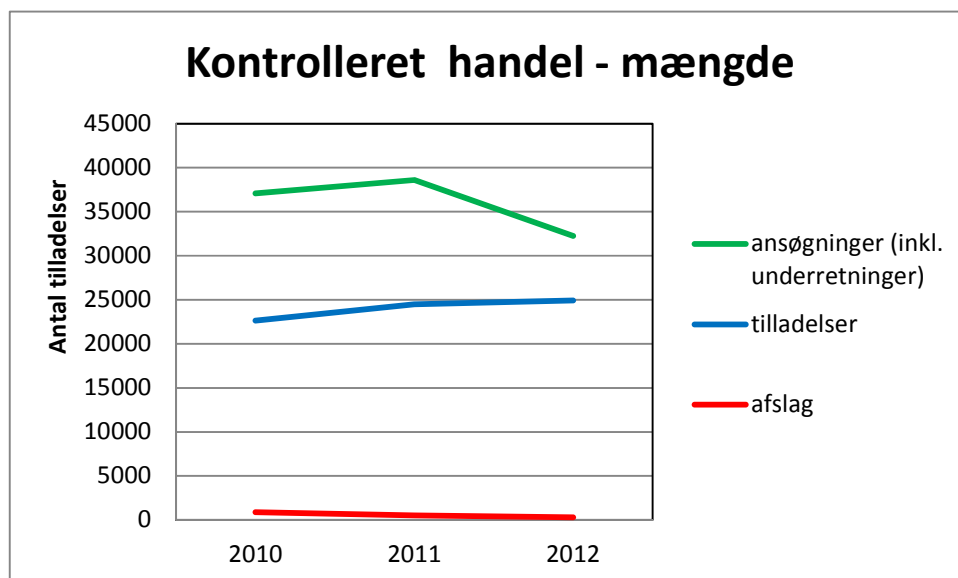
En stor del af feltet for udførsel vedr. dobbelt anvendelse vedrører handel inden for EU eller udførsel til "E001-lande", hvor der anvendes generelle udførselstilladelser. Det afspejler EU's eksportmarkeds struktur for de relevante varer såvel som lettelse af handelen med generelle EU-udførselstilladelser (figur 4).



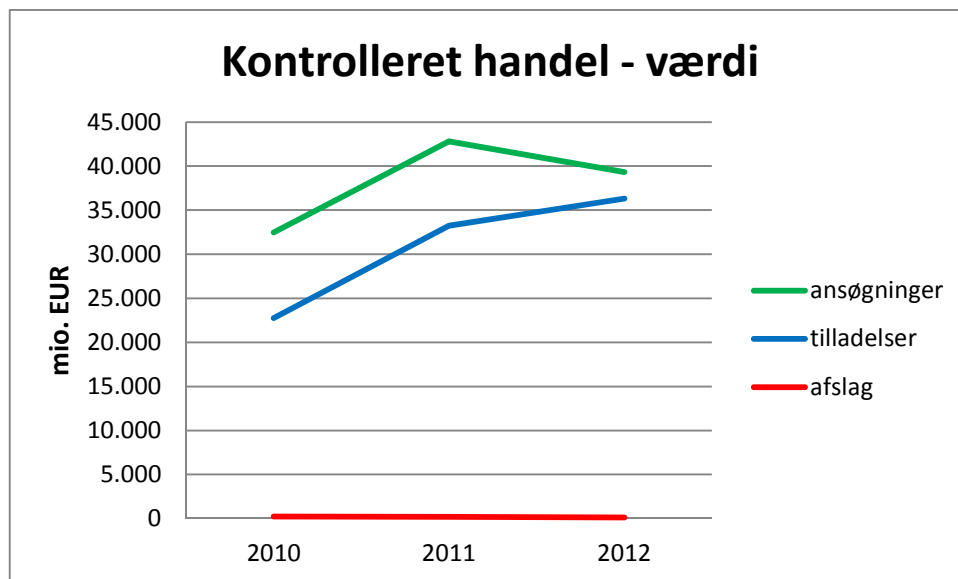
Figur 4: bestemmelseslande for udførsel vedr. dobbelt anvendelse i 2012.

4.2. Ansøgninger, tilladelser, afslag

DUCG har udvekslet oplysninger og indsamlet data om handel med kontrollerede produkter for at forbedre forståelsen af eksportkontroller og deres økonomiske virkninger. Nogle af de for rapporteringsperioden indsamlede data er gengivet nedenfor. Det bør dog bemærkes, at ikke alle medlemsstater indsamler alle data. De nedenfor angivne oplysninger repræsenterer altså overslag over mængderne og værdien i alt inden for begrænsningerne af de data, der var tilgængelige ved udarbejdelsen af denne beretning.



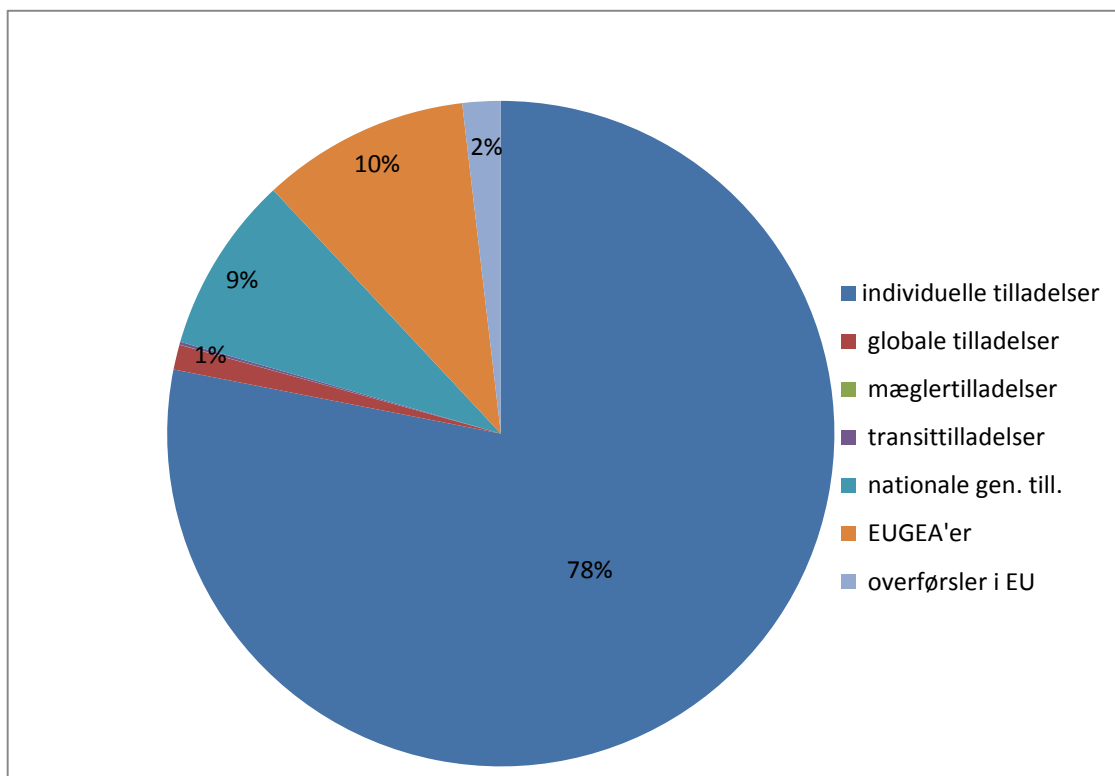
Figur 5: antallet af tilladelser og afslag for 2010, 2011 og 2012⁸.



Figur 6: værdi af tilladelser og afslag for 2010, 2011 og 2012 (mio. EUR).

⁸

NB: Faldet i ansøgninger i 2012 (mængde i figur 5 og værdi i figur 6) skyldes ufuldstændige data, da ikke alle data for 2012 var blevet indsamlet, da beretningen blev udarbejdet. Det bør også bemærkes, at antallet af ansøgninger ikke nødvendigvis er lig med summen af tilladelser og afslag, da nogle ansøgninger måske annulleres, og nogle ansøgninger måske ikke færdiggøres inden for samme år.



Figur 7: fordeling af tilladelser pr. kategori (data for 2011).

Værdien af det samlede antal ansøgninger nærmer sig mere end 30 mia. EUR om året og udgør ca. 2,5 % af EU's eksterne handel, mens de ca. 3 500 aktive afslag tegner sig for ca. 0,01 % af EU's samlede eksterne handel⁹. Ikke desto mindre tyder overslagene på en mærkbar stigning i kontrolleret handel i de seneste år. I modsætning hertil ser antallet af afslag ud til at have været faldende i perioden¹⁰.

5. EU'S EKSPORTKONTROL – VIRKNINGER FOR SIKKERHEDEN OG HANDELEN

Som reaktion på kravet i artikel 25, stk. 2, i den ændrede forordning (EF) nr. 428/2009 om, at Kommissionen skal forelægge "en omfattende gennemførelses- og konsekvensanalyse" blev der i rapporten om den offentlige høring, der blev præsenteret i SWD (2013)7 fra januar 2013, forelagt omfattende tilbagemeldinger fra interessenterne vedrørende eksportkontrollens virkninger for både sikkerheden og handelen. Interessenternes tilbagemeldinger i denne sammenhæng er opsummeret nedenfor.

5.1. Eksportkontrol: et centralt instrument til at fremme sikkerheden i en globaliseret, multipolær verden

Interessenterne anerkender, at eksportkontrol som et sikkerhedsrelateret handelsinstrument mere end nogensinde før fortsat er et af de vigtigste elementer i det internationale arbejde for ikkespredning og skal tilpasses udviklingen i sikkerhedsrisici og -trusler – herunder

⁹ Dette tal henviser til det samlede antal afslag, der stadig var gældende ved referenceperiodens udgang, herunder tidligere udstedte afslag. I modsætning hertil henviser dataene i figur 5 og 6 kun til ca. 1 700 afslag, der blev udstedt i løbet af rapporteringsperioden.

¹⁰ Bemærk, at dette kan tilskrives forskellige faktorer, herunder at virksomhederne er mere opmærksomme på kritiske sager, at der er indført forbudsordninger (sanktioner) osv.

forskellige former for terrorisme og nogle staters og ikkestatslige aktørers bestræbelser på at anskaffe masseødelæggelsesvåben og tilsvarende bærestofteknologi og -materiel. Nogle interessenter hævder også, at eksportkontroller skal tilpasses politiske udfordringer og ændrede mål for EU's udenrigspolitik, f.eks. med hensyn til det arabiske forår og hastigt skiftende geopolitiske forhold eller med hensyn til at forebygge brud på menneskerettighederne under undertrykkende regimer, der skyldes statskontrol af informations- og kommunikationsteknologi.

Interessenterne påpeger en række forskellige udfordringer for eksportkontrollpolitikken. Udfordringerne vedrører nye vækstøkonomiers tiltagende innovations- og produktionsmuligheder og deraf følgende udbud af følsomme produkter i udlandet, multinationale virksomheder og industrielle processer i de globale produktionsnet og forsyningskæder og væksten i handelen. Den hurtige spredning af teknologisk og videnskabelig udvikling og mobiliteten af viden, udviklingen af nye og avancerede transformationsteknologier – som f.eks. cloud computing, cyberværktøjer, forskning i biovidenskab med flere anvendelser – gør også eksportkontrol mere kompliceret.

5.2. Den udefinerbare "sektor for produkter med dobbelt anvendelse": en nøgle til europæisk innovation og konkurrenceevne

Interessenterne er generelt enige om, at udførsel af produkter med dobbelt anvendelse har større betydning for EU's økonomi end det, der angives med procentdelen af kontrollerede transaktioner, da den har betydelig indvirkning på centrale sektorer i EU's økonomi. Faktisk påvirker kontrol med produkter med dobbelt anvendelse forskning og udvikling, produktion og handel i en lang række civilindustrier – f.eks. energi, (atom-, olie- og gasenergi), rumfart, forsvar og sikkerhed, lasere og navigationsudstyr, telekommunikation, biovidenskab, den kemiske og farmaceutiske industri, udstyr til materialeforarbejdning, elektronik, halvleder- og computerindustrien, sundhed og bilsektoren – og kontrollerede produkter indgår bredt i den internationale værdikæde. Interessenterne understreger, hvad der også er af afgørende betydning, at produkter med dobbelt anvendelse ofte er højteknologiske og avancerede produkter på områder, hvor EU-virksomhederne har opnået en førende position. Mange nye teknologier berøres derfor helt eller delvist af kontrollen med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse.

Interessenterne understreger, at EU's omfattende sektor for produkter med dobbelt anvendelse forbinder tusindvis af små, mellemstore og store virksomheder, som skaber arbejdspladser og knowhow med høj merværdi – herunder en betydelig indsats inden for forskning og udvikling – på tværs af en lang række centrale sektorer i EU's økonomi. Den understøtter en stor del af EU's handel med strategiske partnere, og derfor er effektiv kontrol af afgørende betydning for EU's indsats for innovation og konkurrenceevne.

5.3. EU's eksportkontrollsystem: større end summen af de enkelte dele

De fleste interessenter mener, at EU's nuværende eksportkontrollordning skaber en robust, men fleksibel ramme, og bemærker, at dens opbygning er unik, fordi den giver et ensartet juridisk grundlag med fælles regler, definitioner, kriterier for tilladelser og en fælles kontrolliste, men samtidig kombinerer EU-dækkende principper og bestemmelser med nationale regler og afgørelser. Interessenterne er klar over, at den primære fordel ved regulering på EU-plan er den frie bevægelighed for produkter med dobbelt anvendelse i det indre marked. De sætter også pris på ordningens relative enkelthed (f.eks. én fælles

kontrolliste). Endvidere understreger mange interessenter den væsentlige – og positive – udvikling, som EU's eksportkontrol har gennemgået de seneste år, takket være vigtige initiativer, som f.eks. vedtagelsen af forordning (EF) nr. 428/2009, indførelsen af de nye EUGEA'er, oprettelsen af DUEs samt forslag om regelmæssig ajourføring af EU's kontrolliste.

Nogle interessenter mener dog, at EU's eksportkontrolsystem stadig begrænser konkurrenceevnen, især da politiske, lovgivningsmæssige og operationelle forskelle i EU-systemet kan medføre store variationer i behandlingstiden for udførselstilladelser og forskellige fortolkninger af EU-reglerne. De hævder, at den "asymmetriske gennemførelse" af EU's eksportkontrol fordrejer handelen og i nogle tilfælde resulterer i et fragmenteret marked, hvilket påvirker ligebehandlingen af europæiske virksomheder. De mener at EU's eksportkontrol ikke i tilstrækkelig grad differentierer mellem forskellige risikoniveauer, mens håndhævelsen stadig kan være fragmenteret som følge af manglende systemisk samarbejde mellem relevante nationale myndigheder. Fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt mener nogle interessenter, at forskellige kontrolniveauer øger risikoen for at udstille "svage led" i eksportkontrolkæden og kan bringe den overordnede effektivitet af EU's eksportkontrol i fare.

Ydermere er udbredelsen af EU's eksportkontrolsystem på multinationalt og internationalt plan stadig ufuldstændig, da hverken alle medlemsstater eller EU deltager i alle multilaterale eksportkontrolordninger¹¹. På trods af dette har EU i hele perioden etableret forbindelser med vigtige partnere for at diskutere eksportkontrolspørgsmål af fælles interesse, f.eks. med USA, Japan og Kina. Blandt andet følger Kommissionen og medlemsstaterne nøje reformen af USA's eksportkontrol og har siden indførelsen af den strategiske handelstilladelse (STA) i 2011 fremhævet behovet for at udbrede STA-ordningen til alle medlemsstater.

5.4. Eksportkontrol og konkurrenceevne: konkurrenceforvridninger og muligheder for lige vilkår på verdensplan

De fleste interessenter anerkender, at forsvarlig eksportkontrol er afgørende for erhvervslivets omdømme, men fremhæver de høje overholdelsesomkostninger, der er forbundet med forvaltningen af eksportkontrolprocedurer, der udgør en stor administrativ byrde for visse brancher. De mener generelt, at eksportkontrol derfor er blevet en betydelig konkurrencefaktor som følge af indbyrdes forbundne forsyningskæder og det voksende internationale forsknings- og innovationssamarbejde. De understreger, at kombinationen af udbuddet i udlandet af nogle produkter med dobbelt anvendelse med uensartet gennemførelse af internationale forpligtelser via forskellige eksportkontrolpolitikker påvirker nogle af EU's økonomiske aktørers konkurrenceevne. De anfører, at konkurrencefordrejninger kan opstå som følge af forskelle i love og bestemmelser, herunder forskellige undtagelser og fritagelser og andre lempelser, og som følge af EU's forældede kontrolliste og leveringsforsinkelser på grund af krav om tilladelser, som visse konkurrenter ikke skal overholde. Især er mere lempelige eller enkle eksportkontroller i tredjelande, der ikke deltager i de multilaterale eksportkontrolordninger, et problem. Virksomheder, der arbejder på det globale marked, kræver mere lige vilkår, for at EU's industrier kan konkurrere, og opfordrer til styrket udveksling af oplysninger og lovgivningsmæssigt samarbejde mellem de vigtigste handelspartnere.

¹¹ Kommissionen – og siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse EU – er medlem af Australiengruppen, og Kommissionen er også observatør i NSG og deltager aktivt i disse multilaterale eksportkontrolordningers aktiviteter. EU har ikke en formel status i de andre eksportkontrolordninger – kontrolordningen for missilteknologi og Wassenaararrangementet. Otte medlemsstater er ikke medlem af kontrolordningen for missilteknologi, og Cypern er heller ikke medlem af Wassenaararrangementet.

Samtidig er interessenterne klar over, at globaliseringen giver mulighed for mere lige vilkår, da alle lande ifølge UNSCR 1540 skal have effektiv eksportkontrol, og de multilaterale eksportkontrolordninger indebærer, at der ydes en betydelig opsøgende indsats over for nye leverandører af følsomme varer. Som følge heraf udvikler tredjelande uden for de multilaterale ordninger i stigende grad deres egne eksportkontrolordninger i alle dele af verden. Derudover fremmer samarbejde og opsøgende programmer i EU-regi samt tilnærmelser af lovgivningen i ansøgerlande gennem udvidelsesprocessen international konvergens, og det bør bemærkes, at EU's system er blevet til en international standard.

6. EU'S EKSPORTKONTROL I EN FORANDERLIG VERDEN – GENNEMGANGEN AF EKSPORTKONTROLPOLITIKKEN

I løbet af rapporteringsperioden har Kommissionen ud over de ovenfor anførte lovændringer også indledt en omfattende gennemgang af eksportkontrolpolitikken.

6.1. Offentlige høringer om eksportkontrol

Kommissionen afholder regelmæssigt offentlige høringer, hvor interessenternes meninger om eksportkontroller høres. I april 2011 gennemførte Kommissionen en teknisk høring vedrørende EU's kontrolliste for at indsamle oplysninger om det udenlandske udbud af produkter, der er underlagt kontrol.

På baggrund af kravene i artikel 25 fremlagde Kommissionen i juni 2011 en grønbog¹², der beskrev, hvordan EU's eksportkontrolsystem havde udviklet sig i løbet af det seneste årti, og åbnede dermed en bred offentlig debat om systemets funktionsmåde og strategiske muligheder. Grønbogen udgjorde det første skridt i forberedelsen af den gennemgang, der kræves i henhold til forordningens artikel 25. Grønbogen indeholdt spørgsmål vedrørende anvendelsen af forordning (EF) nr. 428/2009, men også mere strategiske spørgsmål, der skulle bidrage til at bestemme, i hvilken retning EU's eksportkontrolsystem skulle udvikles.

I januar 2013 gennemgik man i forbindelse med Kommissionens arbejdsdokument "Strategisk udførselskontrol: Garantere sikkerheden og konkurrenceevnen i en verden under forandring"¹³ over 100 modtagne indlæg og udpegede de væsentligste problemer, som interessenterne havde rejst (medlemsstaterne, herunder nationale parlamenter og politiske partier, medlemmer af Europa-Parlamentet, brancheorganisationer og økonomiske aktører, civilsamfundsorganisationer og forskningsverdenen blev hørt). Interessenterne gav også deres meninger om styrkerne og svaghederne ved EU's eksportkontrolsystem til kende.

6.2. Udviklingsmulighederne for EU's eksportkontrolordning

Arbejdsdokumentet omhandler også interessenternes synspunkter vedrørende muligheder for forbedring og udvikling hen imod en mere integreret EU-eksportkontrolordning "i informationsalderen", der både ville sikre lige vilkår og "hæve den laveste fællesnævner". Nogle interessenter taler især for, at EU's eksportkontrolpolitik bør harmoniseres yderligere, og at der bør tages højde for nye politikændringer, som brugen af IKT-udstyr til tilbageholdelse og overvågning eller "cyberværktøjer". Nogle interessenter anbefaler også justeringer for at forbedre tilladelsesrammen, f.eks. udvidet og risikobaseret anvendelse af EUGEA'er og gennemgang af nationale kontroller. De ønsker også en optimering af den bredtfavnende ordning og en kritisk gennemgang af overførsler inden for EU for at reducere konkurrenceforvridningen på EU's indre marked. Nogle interessenter fremsætter forslag om at

¹² KOM (2011)393 af 30.6.2011.

¹³ SWD (2013)7 af 17.1.2013.

forbedre kontroller med mæglervirksomhed og transit og understreger vigtigheden af at opdatere kontrollisterne jævnligt i lyset af den teknologiske og forretningsmæssige udvikling.

Interessenterne lægger også stor vægt på effektiv gennemførelse af kontroller, og nogle interessenter taler for, at der skal udvikles et EU-eksportkontrolnet med en forbedret fælles infrastruktur, der er baseret på f.eks. struktureret samarbejde, samling af ressourcer og udveksling af oplysninger, fælles redskaber, kriterier og risikovurderinger, samt uddannelse. De ønsker også mere gennemsigtighed og dialog med den private sektor og den akademiske verden både for at forbedre retssikkerheden og gøre kontrollerne mere effektive, f.eks. gennem anerkendelse af interne programmer til sikring af overholdelse (ICP) og udstedelse af retningslinjer.

6.3. Gennemgangen af EU's eksportkontrolpolitik: næste trin

Arbejdsdokumentet og rapporten til Europa-Parlamentet og Rådet indgår dermed i en større gennemgang af EU's eksportkontrolsystem. De udgør det første skridt på vej mod udarbejdelsen af en meddelelse fra Kommissionen, der skal offentliggøres primo 2014, der kan skitsere en langsigtet vision for EU's strategiske eksportkontroller og bekendtgøre konkrete politiktiltag for moderniseringen af EU's eksportkontrolordning og tilpasning heraf til teknologiske, økonomiske og politiske forhold i hastig udvikling, som fastsat i artikel 25 i eksportkontrolforordningen.

Bilag I – Liste over forkortelser

AG	Australiengruppen (Australia Group)
CWC	Konventionen om kemiske våben (Chemical Weapons Convention)
DUCG	Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse (Dual-Use Coordination Group)
DUeS	Dual-Use Electronic System (Dual-Use Electronic System)
DUWP	Gruppen vedrørende Varer med Dobbelt Anvendelse (Dual-Use Working Party)
EU	Den Europæiske Union
EUGEA	Generel EU-udførelstilladelse (EU General Export Authorisation)
ICP	Internt program til sikring af overholdelse (Internal Compliance Programme)
MTCR	Kontrolordningen for missilteknologi (Missile Technology Control Regime)
NPT	Ikke-spredningstraktaten (Non-Proliferation Treaty)
NSG	Gruppen af Leverandører af Nukleart Materiale (Nuclear Suppliers Group)
Taric	Den Europæiske Unions integrerede toldtarif (Integrated Tariff of the European Communities)
WMD	Masseødelæggelsesvåben (Weapons of Mass Destruction)