



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2018
COM(2018) 852 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af 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

I artikel 23, stk. 3, i forordning (EF) nr. 428/2009 ("forordningen") fastsættes det, at Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet en årlig beretning om aktiviteter, undersøgelser og høringer i Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse ("DUCG" - Dual-Use Coordination Group). Endvidere anerkendes det i Kommissionens meddelelse COM(2014) 244, at offentliggørelse af rapporter og ikke-følsomme kontroloplysninger kan være afgørende for at fremme gennemsigtighed og forbedre operatørernes regelefterlevelse samt deres evne til at gennemføre kontroller. Denne rapport, som er udarbejdet af Kommissionen med bidrag fra medlemsstaterne i DUCG¹, indeholder oplysninger om gennemførelsen af forordningen i 2017 samt aggregerede eksportkontrolldata for 2016.

2. UDVIKLINGEN AF POLITIKKEN OG DE RETLIGE RAMMER

2.1. Gennemgang af eksportkontrollpolitikken

I forlængelse af vedtagelsen den 28. september 2016 af Kommissionens forslag om modernisering af EU's eksportkontrol² blev den lovgivningsmæssige proces påbegyndt i 2017, da Europa-Parlamentet og Rådet gennemgik forslaget. Navnlig Europa-Parlamentets Udvalg om International Handel ("INTA") havde en første udveksling af synspunkter om emnet den 28. februar 2017, efterfulgt af en offentlig høring den 21. marts 2017 og en teknisk briefing den 4. maj 2017. INTA vedtog en betænkning om lovforslaget den 21. november 2017, herunder 101 ændringsforslag, hvori tilkendegives Parlamentets brede opbakning til en mere harmoniseret og effektiv kontrol, tilpasning af EU's eksportkontrollsystem til nye trusler forbundet med cyberovervågningsteknologi og under hensyntagen til menneskerettigheder som led i det overordnede sigte for mere ansvarlig værdibaseret handel og et "Europa, der beskytter".

Kommissionen har på sin side gennemført en række målrettede høringer og har inddraget de vigtigste interessenter i industrien og civilsamfundet i løbet af 2017. Navnlig blev der også afholdt et eksportkontrolforum den 19. december 2017 i samarbejde med det estiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union, for at udveksle synspunkter med erhvervslivet og aktører i civilsamfundet³.

¹ Nogle af medlemsstaternes kompetente myndigheder offentliggør også en rapport om handel med produkter med dobbelt anvendelse.

² COM (2016) 616. Forslaget til forordningen kan findes på <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616>

³ Rapporten om forummet findes på:

2.2. Ændringer af forordning (EF) nr. 428/2009

Forordningen blev ændret én gang i løbet af rapporteringsperioden. I Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/2268⁴ af 26. september 2017 blev EU's kontrolliste i bilag I til forordningen opdateret, og der blev indarbejdet ændringer, som var blevet aftalt ved de multilaterale eksportkontrolordninger i 2016.

EU's kontrolliste fra 2017 indarbejder således cirka 170 ændringer, hvoraf størstedelen stammer fra Wassenaararrangementet (WA) og missilteknologikontrolregimet ("MTCR" - Missile Technology Control Regime). WA-ændringerne vedrører navnlig en betydelig omstrukturering af kategori 5, del 2, "Informationssikkerhed" til en mere positiv liste over de strategisk vigtige punkter i 5A002.a., og en ændring af kontrollen med teknologi til lasere. MTCR-ændringerne vedrører navnlig ændringer af kontrol med "keramiske materialer til ultrahøj temperatur" og flydeformningsmaskiner, indførelsen af nye kontroller for raketsystemer og tanke med drivmiddel i gelform samt aerodynamiske testanlæg. Andre ændringer vedrører f.eks. indførelse af 2 sub-kontroller for plasmabrandere og elektronkanoner og fjernelse af kontrol med denguefeber-virus. Et "ændringsnotat" blev offentliggjort som et overblik over alle de tekniske ændringer af EU's kontrolliste for produkter med dobbelt anvendelse 2017⁵. Bilag II og IV til forordningen blev også opdateret i overensstemmelse med ændringerne i bilag I. Den opdaterede og konsoliderede EU-kontrolliste trådte i kraft den 16. december 2017 og gjorde det derved muligt for EU at overholde sine internationale forpligtelser med hensyn til eksportkontrol og hjælpe EU-eksportører på de områder, hvor kontrolparametrene blev lempet.

2.3. Nationale gennemførelsesforanstaltninger

Forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, men foreskriver, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger til gennemførelsen af specifikke bestemmelser, og at oplysninger om disse foranstaltninger skal offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Da ingen nye foranstaltninger blev indført af medlemsstaterne i 2017, var informationsmeddelelsen af 20. august 2016⁶ stadig gældende i 2017, og giver et overblik over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, f.eks. udvidelsen af kontrollen med mæglervirksomhed og transit, udvidelsen af kontrollen til at omfatte ikke-opførte produkter af hensyn til beskyttelse af offentligheden eller menneskerettighederne, indførelsen af nationale generelle udførselstilladelser, anvendelsen af kontrol ved overførsler inden for EU for ikke-opførte produkter samt oplysninger vedrørende kompetente myndigheder.

3. 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 anvendelse af eksportkontrol med henblik på at gøre dem mere ensartede og effektive i hele EU. I løbet af rapporteringsperioden afholdt DUCG seks møder og skabte derved et forum for høringer om en række specifikke spørgsmål vedrørende gennemførelsen af forordningen.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156503.pdf.

⁴ EUT L 334 af 15.12.2017.

⁵ Sammenfatningsnotatet kan findes på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/october/tradoc_156133.pdf.

⁶ EUT C 304 af 20.8.2016, s. 3.

3.1. Høringer om spørgsmål vedrørende gennemførelsen af generel informationsudveksling.

DUCG afholdt en *generel informationsudveksling til støtte for moderniseringen af EU's eksportkontrol*, især i forbindelse med gennemførelsen af bredtfavnende kontrol og kontrollen ved transit, samt vedrørende gyldigheden af tilladelser. Desuden støttede DUCG organiseringen af et "peer-besøg/eksportkontrollmøde" på Malta den 11.-12. maj 2017 for uformelt at udveksle synspunkter på teknisk og begrebsmæssigt plan om vigtige spørgsmål vedrørende moderniseringen af EU's eksportkontrol.

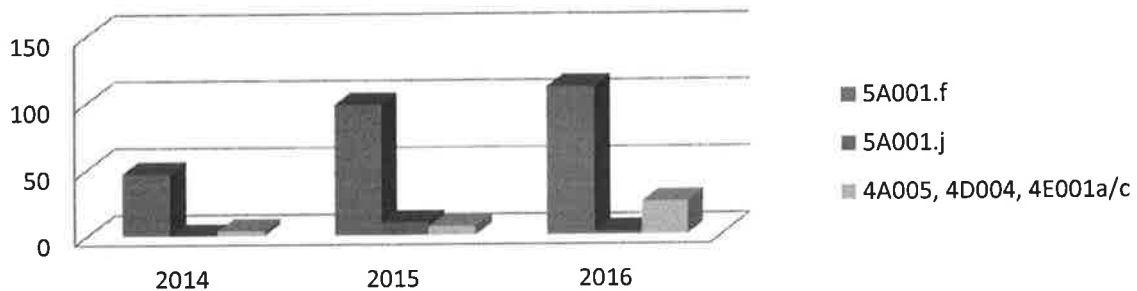
DUCG afholdt også en regelmæssig generel *informationsudveksling om gennemførelsen af nationale foranstaltninger*. I mangel af en ny national foranstaltning i 2017 udarbejdede DUCG ikke en informationsmeddelelse til offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende.

DUCG gennemgik metoden og fremgangsmåden for dataudveksling og foretog en *øvelse i indsamling af oplysninger vedrørende tilladelser* med data fra 2016 med henblik på at forbedre informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og at øge den offentlige gennemsigtighed omkring EU's eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse (EU's aggregerede data fra 2016 blev anvendt i udarbejdelsen af denne årlige eksportkontrolrapport).

DUCG førte tilsyn med aktiviteterne for ekspertgruppen for overvågningsteknologi ("STEG" – Surveillance Technology Expert Group). STEG afholdt to møder i 2017 og overvågede den relevante teknologiske og politiske udvikling, gennemgik tendenser inden for tilladelser og afslag og leverede ekspertbistand som bidrog til lovgivningsprocessen til modernisering af EU's eksportkontroller og i forbindelse med tekniske drøftelser inden for rammerne af Wassenaararrangementets multilaterale eksportkontrolordning. På baggrund af debatten vedrørende kontrol med cyberovervågningsteknologi foretog DUCG en *informationsudveksling om anvendelsen af kontrol med cyberovervågningsteknologi* i 2016. Oplysningerne viser et stigende, men begrænset antal tilladelser (139 tilladelser i 2016). I samme periode blev der givet 17 afslag på cyberovervågningsteknologi⁷.

⁷ Der blev givet 13 afslag i 2016 på aflytnings- eller støjsenderudstyr til mobilkommunikation, 1 på afkodningssoftware til mobilkommunikation, 2 på internetprotokolnetbaserede (IP-net) kommunikationsovervågningssystemer og 1 på intrusionsoftware.

Individuelle tilladelser til cyberovervågningsteknologi (antal) (2014-2016)



DUCG blev underrettet om EU's foranstaltninger til støtte for SMV'er, klynger og regioner i at udvikle projekter med dobbelt anvendelse (f.eks. COSME-programmet).

3.2. Teknisk udveksling af oplysninger - gennemførelsesspørgsmål

- *Støtte til udarbejdelsen af opdateringer af EU's kontrolliste*

DUCG blev konsulteret og understøttede udarbejdelsen af Kommissionens delegerede forordning, hvori EU's kontrolliste blev opdateret i bilag I til forordning (EF) nr. 428/2009. Nationale eksperter og observatører fra Europa-Parlamentet deltog i et ekstraordinært DUCG-møde den 23. maj 2017 og præsenterede de vigtigste ændringer af kontrollisten. Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/2268 blev vedtaget den 26. september 2017 og offentliggjort den 15. december 2017⁸.

- *Teknisk informationsudveksling om specifikke gennemførelsesspørgsmål*

DUCG afholdt tekniske informationsudvekslinger om specifikke kontrolspørgsmål, såsom *anvendelsen af kontroller i henhold til art. 22.10 i forordning (EF) nr. 428/2009*, i et forsøg på at identificere gennemførelsesudfordringer og for at indsamle oplysninger om nationale erfaringer og praksis om industriens bevidsthed.

DUCG afholdt også en teknisk informationsudveksling om mulige *tilpasninger mellem EU's kontrolliste for produkter med dobbelt anvendelse og kontrolteksterne i de multilaterale ordninger* (den generelle note vedrørende nuklear teknologi og noten vedrørende nuklear software).

⁸ EUT L 334 af 15.12.2017, s. 1.

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

I lyset af resultaterne af undersøgelsen fra 2016 om AEO-ICP- konvergens besluttede DUCG at nedsætte en teknisk ekspertgruppe (TEG) til at udvikle retningslinjer for industriens overholdelse (TEG om "interne programmer til sikring af overholdelse af reglerne"). TEG afholdt fire møder og hørte repræsentanter fra industrien under udførelsen af sit arbejde. Denne tekniske ekspertgruppes fremskridt blev forelagt DUCG den 9. november 2017 og interessenter i anledning af eksportkontrolforummet den 19. december 2017.

3.4. Elektroniske udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder

DUCG fortsatte med at videreudvikle e-systemet for produkter med dobbelt anvendelse ("DUeS" - Dual-use e-System), som er et sikkert og krypteret elektronisk system, der ligger på Kommissionens servere, som skal sikre en bedre udveksling af oplysninger mellem eksportkontrolmyndigheder og Kommissionen. I løbet af 2017 nåede DUCG til enighed om specifikke forbedringer i DUeS og udviklede nye funktioner, der muliggør onlineforvaltning af adgang og kontaktpersoner i nationale administrationer, og som understøtter "artikel 11-høringer" f.eks. når varerne befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvor ansøgningen er indgivet. Andre opdateringer blev foretaget, f.eks. vedrørende juridiske henvisninger ved meddelelse af afslag i medfør af sanktionerne mod Iran og for at afspejle ajourføringen i 2016 af EU's kontrolliste i henhold til Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/2268.

DUCG fortsatte også drøftelserne om udviklingen af en "platform til elektroniske tilladelser" og nedsatte en teknisk ekspertgruppe til at hjælpe med gennemførlighedsundersøgelsen vedrørende e-tilladelser, som Kommissionen foretog i løbet af 2017. Gennemførlighedsundersøgelsen vedrørende udvikling af en "platform til elektroniske tilladelser", som de kompetente myndigheder kan anvende på frivillig basis, blev forelagt interessenterne i forbindelse med eksportkontrolforummet den 19. december 2017.

3.5. EU's ekspertpulje for produkter med dobbelt anvendelse

I 2017 ydede EU's ekspertpulje for produkter med dobbelt anvendelse, som drives af Kommissionens Fælles Forskningscenter ("JRC" – Joint Research Centre) og eksperter fra medlemsstaterne, fortsat støtte til kompetente myndigheder, der havde anmodet om rådgivning i forbindelse med konkrete sager vedrørende tilladelser. I alt blev der 9 gange ydet teknisk rådgivning vedrørende vareklassificering til 6 kompetente myndigheder i løbet af rapporteringsperioden.

3.6. Håndhævelse af eksportkontrol

DUCG har udvekslet oplysninger om visse specifikke forsøg på omgåelse af kontroller. For sin del offentliggjorde Kommissionen en ny version af "korrelationstabellen"⁹, der sammenkæder toldkoder med klassifikationer af produkter med dobbelt anvendelse, og fortsatte med at indføre eksportkontrolparametre i EU's online-database over toldtariffer (TARIC).

⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/march/tradoc_155445.xlsx.

3.7. Kapacitetsopbygning

I 2017 fortsatte Kommissionens Fælles Forskningscenter sin række af tekniske seminarer i samarbejde med det amerikanske energiministerium og afholdt det 10. seminar den 23.-24. maj 2017 på Verdenstoldorganisationens hovedkontor i Bruxelles, Belgien. På seminaret deltog embedsmænd, der udsteder eksporttilladelser, og tekniske eksperter fra kompetente myndigheder, samt eksportører, akademikere og forskningsorganisationer. De undersøgte temaer omfattede udfordringer vedrørende gennemførelse af alle kontroller, og udfordringer, der vedrører toldkoder og eksportkontrollister.

På baggrund af et oplæg, som er udarbejdet af Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC), undersøgte DUCG planerne for udvikling af et europæisk "Inreach"-uddannelsesprogram for tilladelsesgivere og toldembedsmænd og indledte forberedelserne til et første seminar, der skal afholdes i 2018.

3.8 Gennemsigtighed og dialog med erhvervslivet og den akademiske verden

DUCG støttede organiseringen af et "eksportkontrolforum" den 19. december 2017 i Bruxelles med deltagelse af erhvervsorganisationer, virksomheder med produktion til dobbelt anvendelse, den akademiske verden og civilsamfundsorganisationer for at drøfte gennemførelsen af EU's eksportkontrol og lovgivningsprocessen i forbindelse med en modernisering af EU's eksportkontrol¹⁰. Kommissionen og de kompetente myndigheder afholdt eller deltog i over 160 opsøgende arrangementer (outreach) i 2017.

DUCG udarbejdede også materiale, der kunne understøtte for eksportørers gennemførelse af forordningerne. Navnlig sammenfatter et "ændringsnotat" til orientering de tekstændringer af EU's kontrolliste, der blev indført ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/2268.

4. EU'S EKSPORTKONTROL – NØGLEDATA

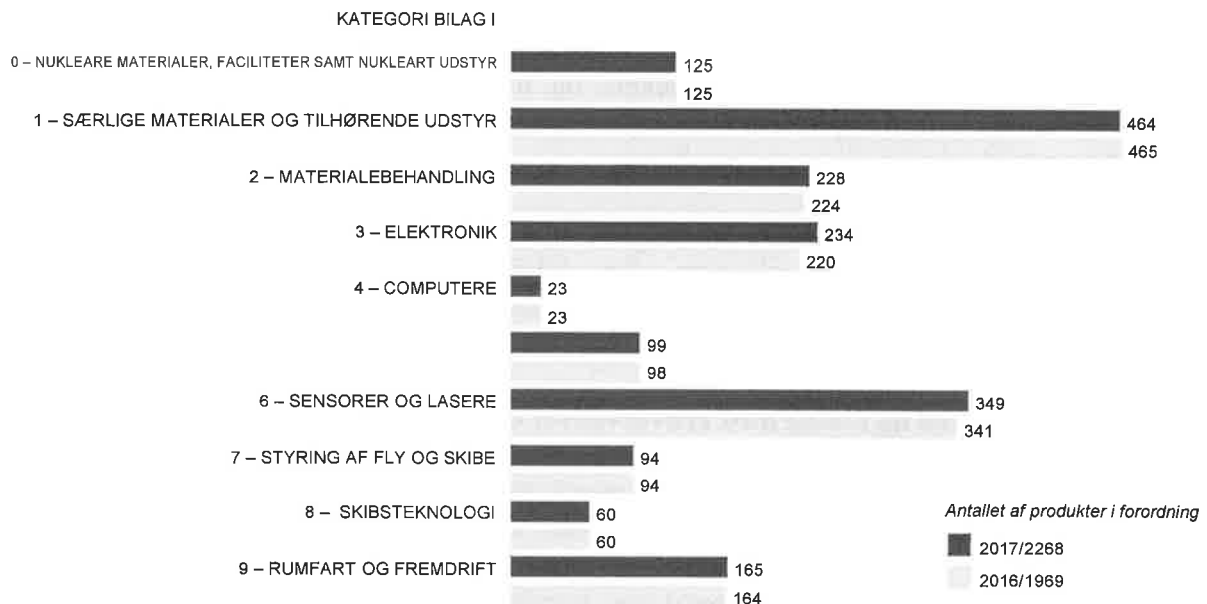
Det er vanskeligt at fremskaffe pålidelige oplysninger om den samlede eksport af produkter med dobbelt anvendelse (herunder ikke-opførte produkter med dobbelt anvendelse), da der ikke findes en tilsvarende defineret økonomisk sektor. Imidlertid indsamler Kommissionen og medlemsstaterne data, der gør det muligt at anslå mængden af eksport af produkter med dobbelt anvendelse til dels på baggrund af specifikke oplysninger om tilladelser, der er udstedt af de kompetente myndigheder, og til dels på baggrund af statistikker over toldvarer, der bl.a. omfatter produkter med dobbelt anvendelse. Nedenfor findes et skøn over eksportdata for 2016. Det skal bemærkes, at de følgende præsenterede skøn ikke omfatter tjenesteydelser og immaterielle teknologioverførsler, der er forbundet med handel med produkter med dobbelt anvendelse.

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

I 2017 var forordningen hovedsageligt gældende over for eksport af de ca. 1 841 "produkter" med dobbelt anvendelse, der er angivet i bilag I ("EU's kontrolliste") og klassificeret i 10 kategorier (figur 1). Disse produkter med dobbelt anvendelse vedrører ca. 1 000 toldvarer,

¹⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156503.pdf.

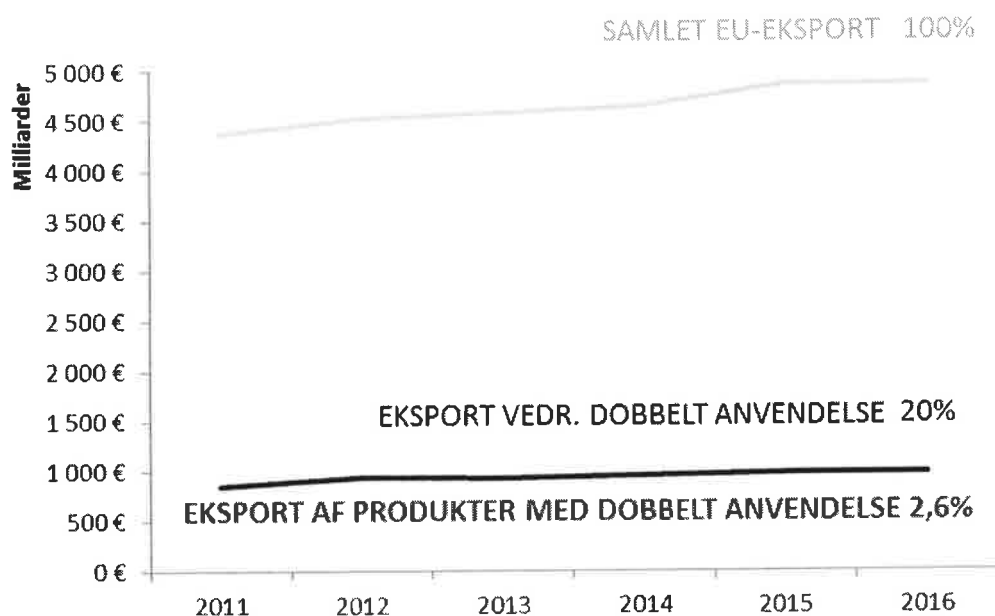
heriblandt kemikalier, metaller og ikke-metalliske mineralprodukter, computere, elektroniske og optiske produkter, elektrisk udstyr, maskineri, køretøjer, transportudstyr osv., og hører som regel hjemme i den højteknologiske ende af dette brede, blandede produktområde.



Figur 1: Antal produkter med dobbelt anvendelse opført i kategorierne i bilag I som følge af vedtagelsen af forordning (EU) 2017/2268, sammenlignet med forordning (EU) 2016/1969.

Statistiske skøn over den relative betydning af handelen med produkter med dobbelt anvendelse viser, at eksporten af disse udgør ca. 2,6 % af EU's samlede eksport (inden for og uden for EU) inden for det brede toldvareområde¹¹ "eksport vedr. dobbelt anvendelse" (figur 2).

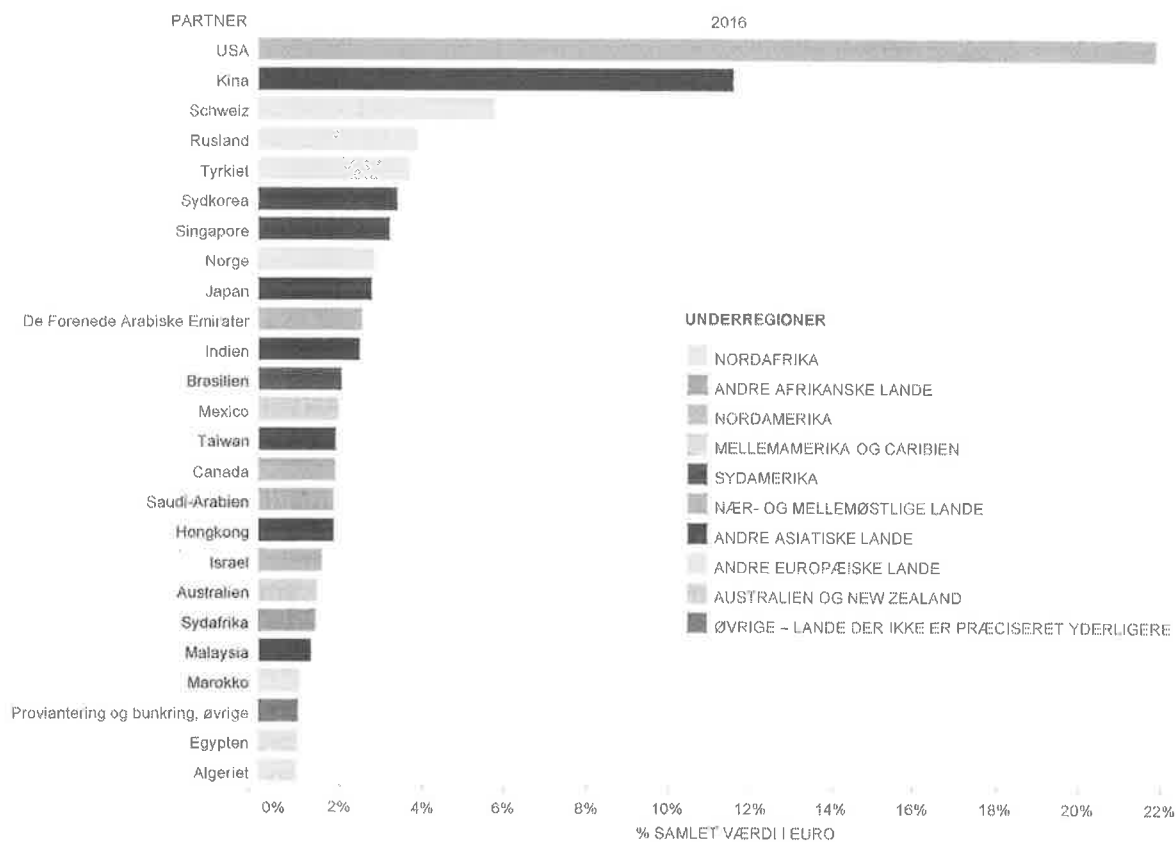
¹¹ Den statistiske metode, der blev udviklet af Kommissionens Fælles Forskningscenter, benytter en korrelationstabel, der er udarbejdet af GD TAXUD, mellem klassificeringsnumre og toldkoder for produkter med dobbelt anvendelse og Eurostats Comext-data, samt af oplysninger om tilladelser. Begrebet *området eksport vedrørende dobbelt anvendelse* omfatter et større, blandet vareområde, der inkluderer produkter med dobbelt anvendelse. Handelen med produkter med dobbelt anvendelse finder sted *inden for* dette vareområde, men er ikke lig med det, idet det langt fra er alle varer inden for *området eksport vedrørende dobbelt anvendelse*, der rent faktisk har dobbelt anvendelse.



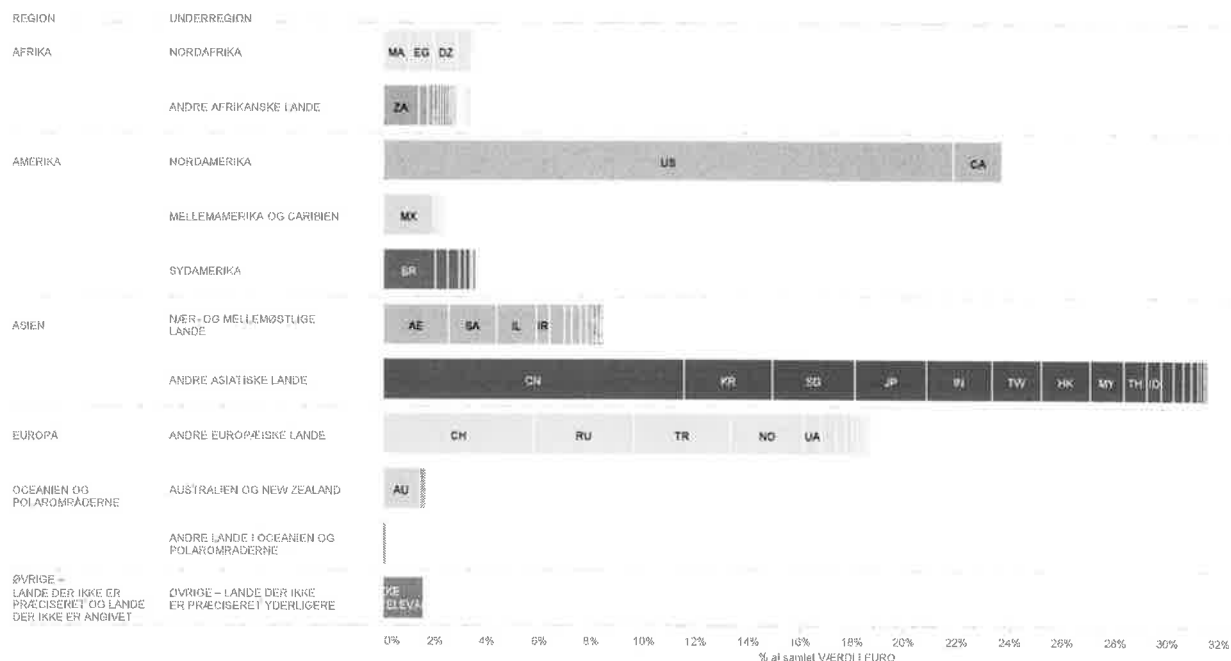
Figur 2: Statistiske skøn over eksport af produkter med dobbelt anvendelse inden for EU og uden for EU.

Statistiske skøn viser også de vigtigste bestemmelseslande for produkter med dobbelt anvendelse og indikerer, at en stor del af denne eksport er rettet mod "EU001-lande", der drager fordel af generelle EU-udførelstilladelser (EUGEA'er). Bestemmelseslandene afspejler strukturen i EU's eksportmarked for de relevante varer såvel som lettelse af handelen under EUGEA'er (figur 2, 3 og 4)¹².

¹² "Proviering og bunkring, øvrige" defineres som leverancer af skibs- og luftfartøjsproviant. "Øvrige - lande der ikke er præciseret yderligere" omfatter lande og territorier, som ikke er specificeret i handelen med tredjelande. (Disse koder anvendes som regel til varer, der leveres til offshore-anlæg).



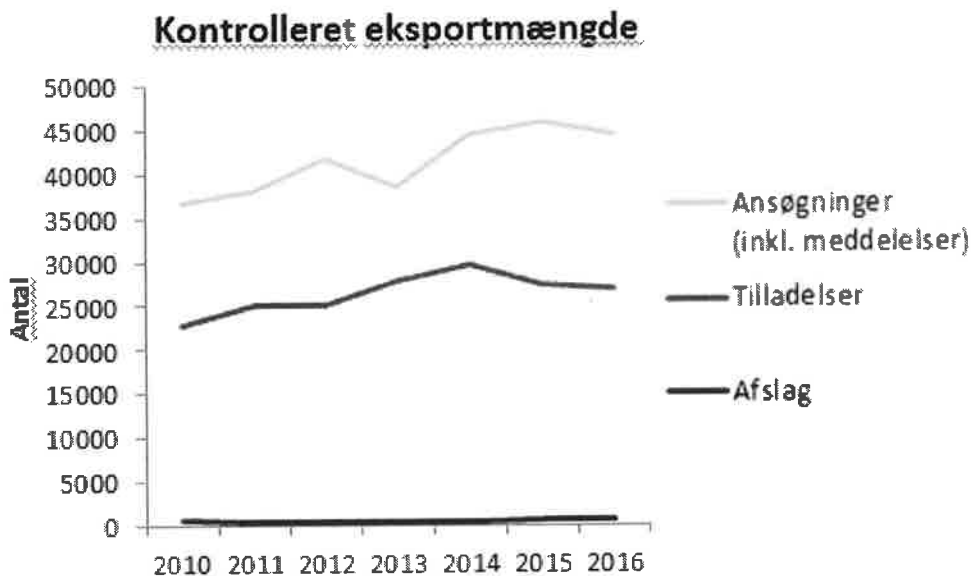
Figur 3: Skøn over EU's eksport vedrørende produkter med dobbelt anvendelse: De 25 største eksportbestemmelseslande og deres underregioner i 2016.



Figur 4: Skøn over EU's eksport vedrørende produkter med dobbelt anvendelse: Bestemmelseslande inddelt i verdensdele og underregioner i 2016.

4.2. EU's kontrol med handel med produkter med dobbelt anvendelse: Ansøgninger, tilladelser, afslag

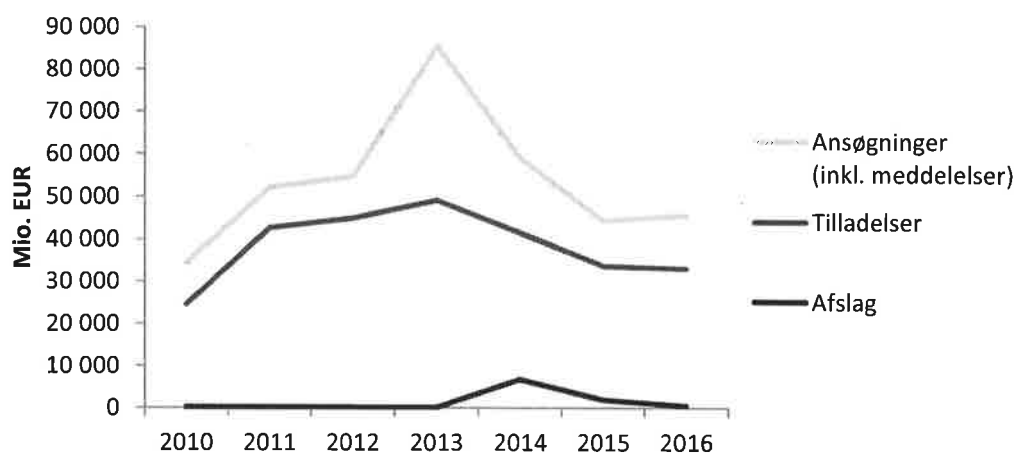
DUCG har udvekslet informationer og oplysninger om tilladelser med det formål at opnå en bedre forståelse af eksportkontrol og disses økonomiske virkninger. Nogle af de oplysninger, der blev indsamlet for rapporteringsperioden, er gengivet nedenfor, det bør dog bemærkes, at det ikke er alle medlemsstater, der indsamler alle data. De nedenfor angivne oplysninger repræsenterer altså skøn over samlede mængder og værdier, begrænset til de data, der var tilgængelige fra medlemsstaterne.



Figur 5: Mængde (antal) af tilladelser og afslag i perioden 2010-2016¹³.

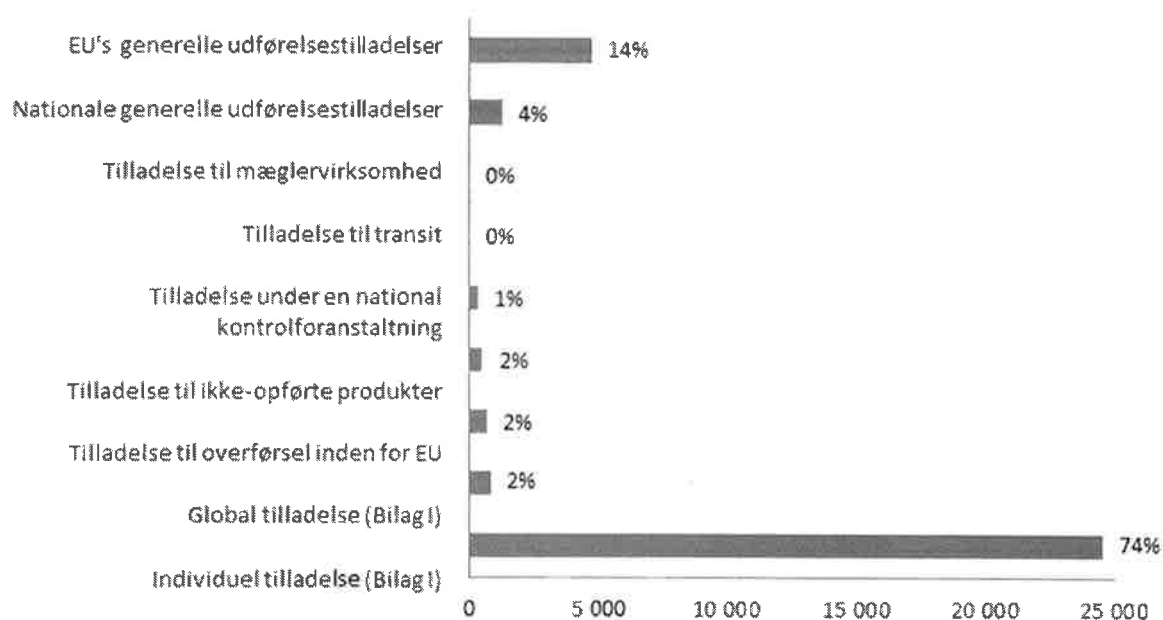
¹³ I figur 5 og 6 omfatter data vedrørende "Ansøgninger" samtlige ansøgninger om tilladelser, herunder meddelelser i henhold til generelle tilladelser, og giver derved et indtryk af den "kontrollerede eksport", dvs. værdien af den eksport uden for EU, der er underlagt en tilladelsesprocedure. Der, hvor der ikke fandtes oplysninger om ansøgninger, er graferne udtryk for et skøn herfor, baseret på oplysninger om tilladelser. Oplysninger vedrørende "Tilladelser" omfatter eksport af produkter med dobbelt anvendelse, som enten er blevet tilladt ved individuelle eller globale tilladelser. Det skal bemærkes, at ansøgninger ikke nødvendigvis er lig med summen af tilladelser og afslag, idet nogle ansøgninger måske annulleres, og nogle ansøgninger måske ikke færdigbehandles inden for samme år. "Afslag" omfatter mængden og værdien af den afslåede eksport.

Kontrolleret eksportværdi



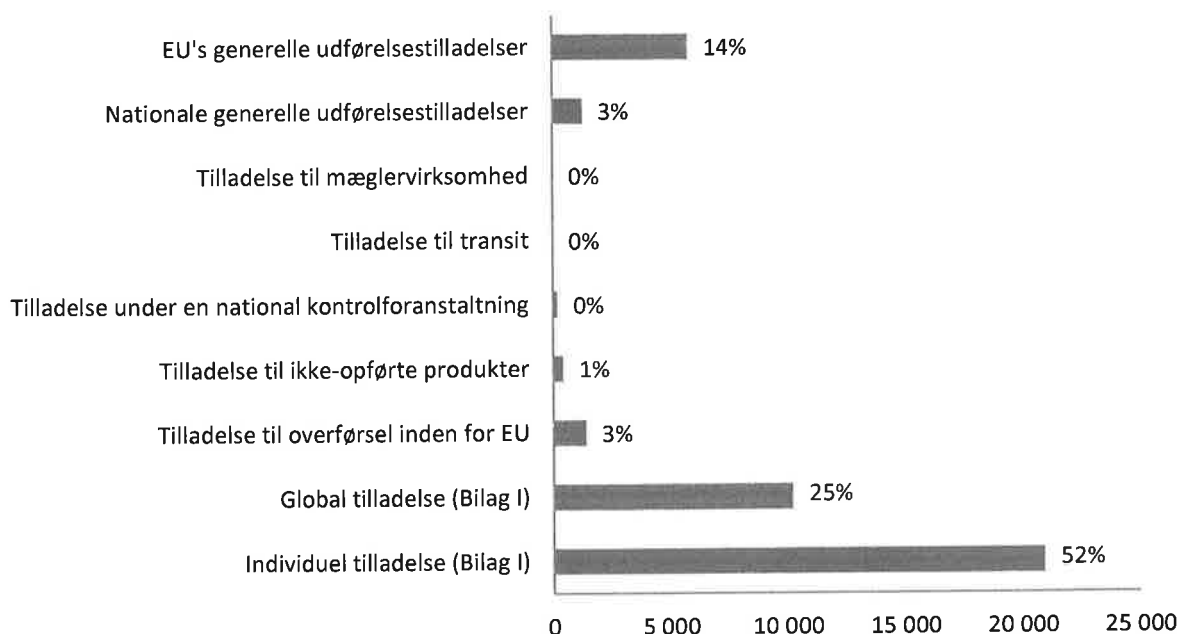
Figur 6: Værdi (mio. EUR) af tilladelser og afslag i perioden 2010-2016.

Tilladt eksportmængde inddelt efter tilladelsestype i 2016



Figur 7: Mængde (antal) af tilladelser for hver kategori i 2016.

Tilladt eksportværdi inddelt efter tilladelsestype i 2016



Figur 8: Værdi (mio. EUR) af tilladelser pr. type i 2016.

Den samlede værdi¹⁴ af ansøgninger nåede op på 45,7 mia. EUR, og den kontrollerede eksport af produkter med dobbelt anvendelse udgjorde dermed over 2,6 % af den samlede eksport til lande uden for EU. Den tilladte handel med produkter med dobbelt anvendelse tegnede sig for 33,1 mia. EUR og udgjorde dermed 1,9 % af den samlede eksport til lande uden for EU - heraf var størstedelen af transaktionerne tilladt ved individuelle tilladelser (der blev udstedt ca. 25 000 enkelte tilladelser i 2016) og ved globale tilladelser (ud fra deres værdi). Kun en lille del af eksporten blev rent faktisk afslået: Der blev udstedt ca. 690 afslag i 2016, hvilket udgjorde ca. 1,1 % af værdien af den kontrollerede eksport af produkter med dobbelt anvendelse i det år, og 0,03 % af den samlede eksport til lande uden for EU.

¹⁴ Dette tal omfatter værdien af ansøgninger om tilladelser samt meddelelser i henhold til generelle udførelsestilladelser.

