

Βρυξέλλες, 28.9.2016
SWD(2016) 314 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Έκθεση σχετικά με την επανεξέταση της πολιτικής ελέγχου των εξαγωγών της ΕΕ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση

κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί ενωσιακού συστήματος ελέγχου των εξαγωγών, της μεταφοράς, της μεσιτείας, της τεχνικής βοήθειας και της διαμετακόμισης ειδών διπλής χρήσης (αναδιατύπωση)

{ COM(2016) 616 final }
{ SWD(2016) 315 final }

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την επανεξέταση της πολιτικής ελέγχου των εξαγωγών της ΕΕ

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Το ισχύον σύστημα ελέγχου των εξαγωγών της ΕΕ δεν είναι πλήρως προσαρμοσμένο ώστε να συμβαδίζει με τους νέους και διαρκώς μεταβαλλόμενους κινδύνους για την ασφάλεια, τις ραγδαίες τεχνολογικές και επιστημονικές εξελίξεις, αλλά και τους μετασχηματισμούς στις εμπορικές και οικονομικές διεργασίες. Επιπλέον, το ισχύον σύστημα δεν λαμβάνει ρητά υπόψη το αναδυόμενο εμπόριο των τεχνολογιών κυβερνοεπιτήρησης και τους κινδύνους που αυτό προβάλλει για τη διεθνή ασφάλεια και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Από οικονομική άποψη, το σύστημα επιβάλλει σημαντική διοικητική επιβάρυνση τόσο στον κλάδο των εξαγωγών όσο και στις αρχές, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις παρουσιάζει και νομικές ασάφειες. Επιπλέον, οι αποκλίσεις στην ερμηνεία και στην εφαρμογή μεταξύ των κρατών μελών έχουν ως αποτέλεσμα την ασύμμετρη εφαρμογή και συνεπάγονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς. Το πρόβλημα αφορά πλειάδα οικονομικών φορέων σε πολλούς κλάδους, συμπεριλαμβανομένων και ΜΜΕ, ενώ οι πτυχές της ασφάλειας και των ανθρώπινων δικαιωμάτων έχουν ιδιαίτερη σημασία για συγκεκριμένες κατηγορίες ανθρώπων, όπως οι αντιφρονούντες και οι ακτιβιστές σε τρίτες χώρες, αλλά και για το σύνολο του πληθυσμού της ΕΕ.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Η επανεξέταση της πολιτικής ελέγχου των εξαγωγών της ΕΕ επιδιώκει να στηρίξει τους γενικούς πολιτικούς στόχους της Ένωσης, όπως ορίζονται στο άρθρο 3 της ΣΕΕ, δηλαδή να συμβάλει στην ειρήνη και την ασφάλεια, καθώς και στο ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι συγκεκριμένοι πολιτικοί στόχοι είναι οι εξής: προσαρμογή στους μεταβαλλόμενους κινδύνους και τις απειλές για την ασφάλεια· προσαρμογή στις ραγδαίες τεχνολογικές και επιστημονικές εξελίξεις· αποτροπή της εξαγωγής τεχνολογίας κυβερνοεπιτήρησης κατά παράβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων· μείωση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και του διοικητικού κόστους εντός της ενιαίας αγοράς· εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο· και διασφάλιση της αποτελεσματικής και συνεπούς εφαρμογής των ελέγχων στην ΕΕ.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Οι έλεγχοι των εξαγωγών ειδών διπλής χρήσης αποτελούν μέρος της κοινής εμπορικής πολιτικής. Ως εκ τούτου, η ΕΕ έχει το δικαίωμα να αναλάβει δράση, βάσει της αποκλειστικής αρμοδιότητας δυνάμει του άρθρου 207 της ΣΛΕΕ. Οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσω δράσης της ΕΕ, με την οποία θα διασφαλίζεται ότι οι αρμόδιες αρχές ενεργούν σε στενή συνεργασία και διενεργούν ελέγχους με ενιαίο τρόπο. Παρέμβαση της ΕΕ απαιτείται επίσης για να εξαιρεθούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς, καθώς και για την προώθηση του διαλόγου με βασικούς εμπορικούς εταίρους ώστε να διαμορφωθούν ίσοι όροι ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο. Επιπλέον, απαιτείται δράση της ΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Οι εναλλακτικές επιλογές επανεξέτασης, που υποδείχθηκαν, είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς περιορίζονται στα αναγκαία για την επίτευξη των στόχων.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Με βάση τις πρωτοβουλίες που περιγράφονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής (2014)244, προσδιορίστηκαν πέντε εναλλακτικές επιλογές οι οποίες κυμαίνονται από το σενάριο αναφοράς (καμία μεταβολή πολιτικής) μέχρι την πλήρη αναμόρφωση και την πλήρη εναρμόνιση του συστήματος ελέγχου των εξαγωγών.

Διεξήχθη διεξοδική ανάλυση για να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις των διαφόρων επιλογών επανεξέτασης. Οι επιλογές 2 (υποστήριξη εφαρμογής και επιβολής), 3 (αναβάθμιση του συστήματος της ΕΕ) και 4 (εκσυγχρονισμός του συστήματος της ΕΕ) συγκρίθηκαν με την επιλογή 1, το σενάριο αναφοράς. Η εκτίμηση επιπτώσεων βασίστηκε σε αναλύσεις και στην πρακτική εμπειρία των υπηρεσιών της Επιτροπής, σε στοιχεία και συνεισφορές από τα κράτη μέλη, στα πορίσματα μιας εξωτερικής μελέτης συλλογής δεδομένων και στα αποτελέσματα της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Μια πέμπτη επιλογή (πλήρης αναμόρφωση του συστήματος της ΕΕ), με την οποία θα άλλαζε ριζικά η προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τους ελέγχους των εξαγωγών, αντιμετώπισε ισχυρές αντιδράσεις από τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη και, ως εκ τούτου, δεν εξετάστηκε περαιτέρω.

Η επιλογή 3 φαίνεται να είναι η πλέον αποδοτική και αποτελεσματική με βάση τα κριτήρια των επιπτώσεων σε θέματα οικονομίας και ασφάλειας. Ωστόσο, η επιλογή 4 φαίνεται να είναι αναγκαία για την επίτευξη του στόχου της αποτροπής των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που προκαλούνται από την έλλειψη κατάλληλων ελέγχων στην τεχνολογία κυβερνοεπιτήρησης. Ως εκ τούτου, ένας συνδυασμός των επιλογών 3 και 4 αποτελεί την «προτιμώμενη επιλογή».

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο κλάδος των εξαγωγών και η κοινωνία των πολιτών αναγνωρίζουν

την ανάγκη για εκσυγχρονισμό του συστήματος ελέγχου των εξαγωγών, όπως αυτός παρουσιάζεται, σε γενικές γραμμές, στις επιλογές 2 και 3, παρόλο που οι θέσεις τους πάνω σε επιμέρους θέματα μπορεί να διαφέρουν.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η κοινωνία των πολιτών έχουν ταχθεί υπέρ της ανάληψης σθεναρής δράσης εκ μέρους της ΕΕ για τον έλεγχο των εξαγωγών τεχνολογίας κυβερνοεπιτήρησης (επιλογή 4). Η Επιτροπή και το Συμβούλιο αναγνωρίζουν την ανάγκη για ανάληψη δράσης εκ μέρους της ΕΕ στο θέμα αυτό.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν επίσημα στατιστικά στοιχεία για την παραγωγή και το εμπόριο ειδών διπλής χρήσης, και τα σχετικά ποσοτικά στοιχεία αφορούν ουσιαστικά την αξία και τον όγκο των χορηγούμενων αδειών, η εκτίμηση των επιπτώσεων συγκεκριμένων δράσεων βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην ποιοτική ανάλυση.

Η επιλογή 3 εστιάζεται τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων κανονιστικών διατάξεων. Αυτή η επιλογή συνεισφέρει στην επίτευξη των περισσότερων συγκεκριμένων στόχων και έχει τις περισσότερες πιθανότητες να οδηγήσει σε σημαντική πρόοδο όσον αφορά τους γενικούς στόχους, πλην εκείνου που αφορά την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Θα οδηγήσει σε μείωση του διοικητικού φόρτου για τους εξαγωγείς και τις αρχές, ενώ παράλληλα θα αύξανε τη σαφήνεια βασικών νομικών διατάξεων. Θα αύξανε επίσης την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή των ελέγχων σε επίπεδο ΕΕ και, ως εκ τούτου, θα ενίσχυε την ασφάλεια και θα προωθούσε την εξίσωση των όρων του ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η επιλογή 4 θα αντιμετώπιζε τη διασπορά των τεχνολογιών κυβερνοεπιτήρησης, η κακή χρήση των οποίων συνιστά απειλή για τη διεθνή ασφάλεια και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Θα προέβλεπε ισχυρούς και ευέλικτους μηχανισμούς ελέγχου αυτών των τεχνολογιών και αναμένεται να έχει σημαντικό θετικό αντίκτυπο στην ασφάλεια και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Η επιλογή 3 θα συνεπαγόταν βραχυπρόθεσμα ορισμένες πρόσθετες μεταβατικές διοικητικές δαπάνες για τις αρχές των κρατών μελών, οι οποίες ωστόσο θα ανακτούντο μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας και της μείωσης των διοικητικών δαπανών μετά την έναρξη εφαρμογής των νέων διατάξεων. Για τις επιχειρήσεις, η επιλογή 3 θα οδηγούσε σε μείωση του διοικητικού κόστους.

Η επιλογή 4 ενδεχομένως θα συνεπαγόταν μεγαλύτερη διοικητική επιβάρυνση των επιχειρήσεων και των αρχών, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ, διότι περιλαμβάνει την προσθήκη ενός νέου επιπέδου ελέγχου. Θα μπορούσε επίσης να δημιουργήσει νέες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς δεν μπορεί να διασφαλιστεί ότι άλλοι βασικοί προμηθευτές τέτοιων τεχνολογιών (π.χ. Κίνα και ΗΠΑ) θα θεσπίσουν παρόμοιους ελέγχους. Δεδομένου όμως ότι η επιλογή 4 θα επικεντρωνόταν σε πολύ συγκεκριμένες τεχνολογίες, ο αρνητικός οικονομικός αντίκτυπος θα περιοριζόταν σε έναν εξειδικευμένο κλάδο παραγωγής, με μικρό όγκο εμπορικών συναλλαγών.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Οι έλεγχοι των εξαγωγών ειδών διπλής χρήσης αφορούν διάφορες επιχειρήσεις σε διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των εξαγωγέων και των κατασκευαστών σε κλάδους όπως η ενέργεια, η αεροδιαστημική, η άμυνα και η ασφάλεια, οι μεταφορές και η πλοήγηση, οι τηλεπικοινωνίες, τα χημικά προϊόντα, τα ηλεκτρονικά προϊόντα, οι ημιαγωγοί και οι υπολογιστές. Στους κλάδους αυτούς δραστηριοποιούνται αρκετές ΜΜΕ. Για παράδειγμα, στον κλάδο της άμυνας (ο οποίος παράγει επίσης είδη διπλής χρήσης), οι επιχειρήσεις με λιγότερους από 10 εργαζομένους αντιπροσώπευαν το 76,7 % του συνολικού αριθμού των επιχειρήσεων το 2012.

Η πλειονότητα των ερωτηθέντων κατά τη δημόσια διαβούλευση αναγνωρίζουν ότι η επανεξέταση της πολιτικής ελέγχου των εξαγωγών «πιθανότατα θα διευκόλυνε τις εξαγωγές ειδών διπλής χρήσης από τις ΜΜΕ». Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη στους κλάδους αυτούς θα επηρεαστούν από τις αλλαγές στους ελέγχους των εξαγωγών μόνον στον βαθμό που οι έλεγχοι αυτοί θα εφαρμοστούν στα είδη διπλής χρήσης που εμπορεύονται τα μέρη.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η επιλογή 3 αναμένεται να οδηγήσει σε μείωση του διοικητικού φόρτου για τις αρχές αδειοδότησης των κρατών μελών. Από την άλλη πλευρά, η εισαγωγή νέων ελέγχων στις εξαγωγές τεχνολογίας κυβερνοεπιτήρησης με την επιλογή 4 θα χρειαστεί διοικητικούς πόρους από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Αναμένεται να υπάρξει θετικός αντίκτυπος όσον αφορά την αποτροπή των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη μείωση της στρέβλωσης του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, την εξίσωση των όρων ανταγωνισμού παγκοσμίως και την ασφάλεια.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η παρακολούθηση της εφαρμογής θα γίνει σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Η ετήσια υποβολή εκθέσεων και η

συλλογή δεδομένων θα συνιστούν τη βάση για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής και για την πληροφόρηση του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση της νέας πρωτοβουλίας εντός πέντε ετών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της, προκειμένου να εκτιμήσει τις πραγματικές συνέπειες και να αξιολογήσει την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά της.