



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 30.6.2011
KOM(2011) 393 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**Kaksikäyttötuotteiden vientiä koskeva Euroopan unionin valvontajärjestelmä:
turvallisuuden ja kilpailukyvyn varmistaminen muuttuvassa maailmassa**

VIHREÄ KIRJA

Kaksikäyttötuotteiden vientiä koskeva Euroopan unionin valvontajärjestelmä: turvallisuuden ja kilpailukyvyn varmistaminen muuttuvassa maailmassa

1. JOHDANTO

Kaksikäyttötuotteet ovat tuotteita, joita voidaan käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin, ja niiden viennin valvonta on ensisijainen osa joukkotuhousteiden leviämisen estämiseen tähtääviä kansainvälisiä ponnisteluja. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa pohjautuu turvallisuustavoitteisiin, ja sitä toteutetaan kaupankäyntiin liittyvin toimenpitein siten, että kaksikäyttötuotteiden vienti kolmansiin maihin on luvanvaraista. Koska kaksikäyttötuotteet ja -teknologia ovat luonteeltaan huipputeknisiä ja niillä käytävän kaupan määrä on merkittävä, sektori on ratkaisevan tärkeä EU:n innovointi- ja kilpailukykytavoitteiden toteutumisen kannalta.

Tästä syystä vientiä valvottaessa on huolehdittava erityisesti siitä, että turvallisuustavoite ja tarve tukea yritystoimintaa otetaan huomioon oikeassa suhteessa. Turvallisuuden ja kaupankäynnin välinen kiinteä yhteys on keskeistä kaksikäyttötuotteiden valvonnassa. Siitä johtuvat myös valvonnan toteuttamiseen liittyvät erityiset haasteet Euroopan unionissa.

Vuodesta 1995¹ on ollut yleisesti hyväksyttyä, että kaksikäyttötuotteiden valvonta kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja on erottamaton osa EU:n yhteistä kauppapolitiikkaa. Tämä yksinomainen toimivalta sulkee pois jäsenvaltioiden toimivallan, ellei unioni anna niille nimenomaista valtuutusta². Tällainen valtuutus poikkeuksellisiin kansallisiin toimenpiteisiin annettiin jäsenvaltioille vientiasetuksessa³, ja sellainen sisältyy myös kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan EU:n valvontajärjestelmän perustamisesta annettuun säädökseen (asetus (EY) N:o 428/2009 – kaksikäyttötuoiteasetus).

Vientivalvontaan EU:ssa vaikuttavat siis yhtäältä kaupp- ja turvallisuuskäsitteet ja toisaalta EU:n ja jäsenvaltioiden toimenpiteet. Viimeksi mainitut luonnollisesti painavat enemmän poikkeuksellisissa olosuhteissa, joilla saattaa olla merkitystä tietyn jäsenvaltion keskeisten turvallisuusetiujen suhteen. Tätä turvallisuusetiuhin perustuvaa poikkeusta ei kuitenkaan pitäisi tulkita niin, että erilliset kansalliset toimintalinjat sallittaisiin yleisesti aina, kun jokin jäsenvaltio haluaa ryhtyä toimiin.⁴

EU:n vientivalvontajärjestelmään viime vuosikymmenen aikana tehtyjen muutosten myötä nämä kaupp- ja turvallisuuskäsitteet ovat punoutuneet toisiinsa. Sen sijaan, että koko EU:ssa noudatettaisiin yhdenmukaista lähestymistapaa vientivalvontaan ja punnittaisiin

¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuim antoi vuonna 1995 kaksi perustavanlaatuista tuomiota asioissa C-70/94 (Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH vastaan Saksan liittotasavalta) ja C-83/94 (rikosoikeudenkäynti vastaan Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf ja Otto Holzer).

² Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan 1 kohta.

³ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2603/69.

⁴ Ks. edellä mainitut asiat C-70/94 ja C-83/94. Asiassa C-83/94 Euroopan yhteisöjen tuomioistuim täsmensi, että tähän liittyvien mahdollisten poikkeuksellisten toimien on oltava tavoitteeseen nähden oikeasuhteisia.

turvallisuuskäsitteet tapauskohtaisesti keskeisten turvallisuusasetusten suojaamiseksi ja riskialttiiden liiketoimien estämiseksi, vientivalvontaan sovelletaan eri puolilla EU:ta erilaisia lähestymistapoja. Ne vaihtelevat eräisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille viejille asetetuista erittäin tiukoista vientirajoituksista aina laajoihin kansallisiin helpottaviin toimiin, joiden avulla kaksikäyttötutteen viennistä tehdään tietyille viejille eräissä jäsenvaltioissa mahdollisimman helppoa.

2. VIHREÄN KIRJAN TAVOITTEET

Kaksikäyttötutteenasetuksen 25 artiklassa edellytetään, että komissio laatii kertomuksen EU:n vientivalvontajärjestelmän täytäntöönpanosta ja mahdollisista uudistusta kaipaavista osista. Tällä vihreällä kirjalla käynnistetään siksi laaja julkinen keskustelu EU:n nykyisen kaksikäyttötutteen viennin koskevan valvontajärjestelmän toimivuudesta.⁵ Kuulemisella halutaan kerätä kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen, teollisuuden, tiedeyhteisön ja jäsenvaltioiden hallitusten näkemyksiä

- vientivalvontaa koskevan nykyisen sääntelykehyksen yksityiskohtaisista säännöksistä, jotta voidaan valmistautua järjestelmän tarkistamiseen;
- kaksikäyttötutteen viennin koskevan EU:n valvontajärjestelmän asteittaisesta uudistamisesta, jotta sitä voidaan mukauttaa nyky maailman nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.

Kuulemisen tuloksista saadaan apua nykyisen järjestelmän vahvuuksien ja heikkouksien määrittämiseen ja EU:n vientivalvonnan pidemmän aikavälin puitteiden hahmottelemiseen. Tulosten perusteella tehdään konkreettisia muutoksia nykyjärjestelmään ja valmistellaan pitkän aikavälin strategia EU:n vientivalvonnan kehittämistä varten.

3. VIHREÄN KIRJAN RAKENNE

Jotta kuulemisprosessi kevenisi ja tarkistamiseen liittyvät lyhyen aikavälin kysymykset pysyisivät erillään keskipitkän ja pitkän aikavälin kehittämistä koskevasta keskustelusta, tämä vihreä kirja on jaettu kolmeen erilliseen osaan:

- ensimmäinen osa käsittelee vientivalvontaa laajemmassa yhteydessä;
- toinen osa käsittelee asetuksessa (EY) N:o 428/2009 vahvistetun kaksikäyttötutteen viennin koskevan EU:n nykyisen valvontajärjestelmän yksityiskohtia;
- kolmas osa käsittelee kaksikäyttötutteen vientivalvontaa koskevien EU:n puitteiden mahdollisia kehityssuuntia.

⁵ Tässä vihreässä kirjassa käsitellään ainoastaan kaksikäyttötutteen viennin valvontaa. Siihen eivät sisälly EU:n pakotteet eikä puolustustarvikkeiden vienti.

4. EU:N VIENTIVALVONTA MUUTTUVASSA MAAILMASSA

4.1. Kaksikäyttötuotteiden alan merkitys EU:n taloudelle

EU:ssa on runsaasti kaksikäyttötuotteita valmistavaa teollisuutta. Se käsittää noin 5 000 yritystä, joiden viemien valvonnalaisten kaksikäyttötuotteiden prosenttiosuus EU:n viennistä on merkittävä.⁶ Kaksikäyttötuotteiden valmistusteollisuus on lisäksi hyvin laaja-alaista, ja viejät toimivat muun muassa seuraavilla aloilla: ydinala, biologia, kemian ala, raaka-aineiden jalostuslaitteet, elektroniikka, tietokoneet, televiestintä, salausta, anturit ja laserit, navigointi ja ilmailu, laivavarusteet sekä avaruus- ja ilma-alusten laitteet ja työntövoimaa tuottavat laitteet. Kyseisten alojen luonteen vuoksi kaksikäyttötuotteet edustavat usein tekniikan kehityksen ehdotonta huippua ja kuvastavat EU:n saavuttamaa maailman kärkiasemaa teknologia-alalla. Kaksikäyttötuotteiden valmistusteollisuus työllistää korkeasti koulutettuja työntekijöitä, jotka ovat avainasemassa EU:n kilpailukyvyn kannalta.

Kysymykset:

Viejät:

- (1) Mikä on mielestänne kaksikäyttötuotteiden sektorin merkitys EU:n taloudelle?
- (2) Millainen merkitys kaksikäyttötuotteiden viennillä on omalle yrityksellenne? Millaisia kustannuksia säännösten noudattamisesta aiheutuu? Esittäkää numerotietoja.

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset:

- (3) Mikä on jäsenvaltiostanne lähtevän kaksikäyttötuotteiden viennin arvo (absoluuttisesti ja prosenttiosuutena maanne kokonaisviennistä)?

4.2. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta muuttuvassa maailmassa

Nimenomaan kaksikäyttötuotteiden luonteen vuoksi kaikkein edistyneisimpiä tuotteita on saatavissa vain muutamasta toimittajamaasta. Kyseiset toimittajat tekevät keskenään yhteistyötä neljän kansainvälisen vientivalvontajärjestelyn puitteissa: Niitä ovat Australian ryhmä (AG), ohjusteknologian valvontajärjestely (MTCR), ydinalan valvontajärjestely (NSG) ja Wassenaarin järjestely (WA). Toiminnan tarkoituksena on pienentää riskiä siitä, että arkaluonteisia tuotteita muutetaan sotilaskäyttöön soveltuviksi tai käytetään joukkotuhoaseiden valmistukseen.⁷

Kaikki kaksikäyttötuotteiden toimittajat eivät ole jäseninä kaikissa kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä, eivätkä kyseisten järjestelmien kaikkien jäsenten vientivalvontajärjestelmät ole yhtä tehokkaita. Sen vuoksi jotkin arkaluonteiset tuotteet eivät ehkä kuulu ollenkaan vientivalvonnan piiriin tai niihin saatetaan soveltaa ainoastaan

⁶ Kaksikäyttötuotteita koskevien CN-koodien (joihin kuuluvat tuotteet ovat luonteeltaan sekä kaksikäyttöisiä että ei-kaksikäyttöisiä) tarkastelun pohjalta kaksikäyttötuotteiden viennin määrän voidaan arvioida olevan (enintään) jopa 10 prosenttia EU:n viennistä.

⁷ Kansainvälisten vientivalvontajärjestelmien puitteissa tehtävä työ on kiinteästi yhteydessä useissa kansainvälisissä asiakirjoissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Tällaisia asiakirjoja ovat mm. sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä, kemiallisten aseiden kieltosopimus, biologisia ja toksisiä aineita koskeva yleissopimus sekä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, kuten UNSCR 1540.

minimitason valvontaa. Valvottujen tuotteiden saatavuus ulkomailta on keskeinen kysymys harkittaessa vientivalvonnan tarvetta, ja se vaikuttaa merkittävästi päätökseen siitä, valvotaanko tiettyjä tuotteita vai ei. Jos joitakin tiettyjä tuotteita on laajasti saatavilla ulkomailta, syyt niiden valvomiseen vähenevät huomattavasti, sillä jos tuotteita päätetään valvoa, sillä voi olla haitallisia vaikutuksia yritystoimintaan eikä sillä saavuteta mitään turvallisuustavoitteita.

Kysymys ulkomaisesta saatavuudesta on yksi monista kaupankäyntiin liittyvistä seikoista, joiden merkitys on suuri kansainvälisten vientivalvontaponnisteluja kannalta, ja se liittyy kiinteästi maailman eri puolilla nähtävissä olevaan dynaamiseen talouskehitykseen. Voimakas talouskehitys, nopea modernisaatio ja teknologian eksponentiaalinen leviäminen ovat osaltaan lisänneet vaurautta maailmanlaajuisesti, mutta ne ovat myös muuttaneet perinpohjaisesti niitä perusperiaatteita, joihin vientivalvontapolitiikka pohjautuu. Vielä muutama vuosikymmen sitten valvonnanalaisia tuotteita saattoi kohtuudella odottaa olevan tarjolla vain hyvin harvalukuisissa, kaikkein kehittyneimmissä maissa, mutta nykyisin tarjonta on paljon runsaampaa. Teknologian kehittyminen ja koulutuksessa saavutettu edistys ovat johtaneet siihen, että arkaluonteisia tuotteita pystytään nykyisin valmistamaan paljon heterogeenisemmissä ympäristöissä, mikä on myös lisännyt maailmanlaajuisia tarjontaa.

Monet toimittajamaat eri puolilla maailmaa ovat huomanneet nämä suuntaukset ja ovat ryhtyneet toteuttamaan kunnianhimoisia uudistuksia, joilla ne pyrkivät parantamaan oman tuotantonsa ja vientinsä kilpailukykyä huolehtien samalla siitä, että turvallisuus pysyy hyväksyttävällä tasolla. Uudistukset perustuvat pääasiassa suurimman riskin aiheuttaviin tuotteisiin kohdistuvien valvontatoimien tietynlaiseen priorisointiin, eli tiukin valvonta keskitetään kaikkein arkaluonteisimpiin tuotteisiin ja määrämisiin. Osana uudistuksia tarjotaan pitkälle meneviä helpottavia toimenpiteitä vähemmän arkaluonteisten tuotteiden viennille, mikä voi antaa paikallisille viejille huomattavan kilpailuedun.

On olemassa vaara, että tiettyjen tuotteiden saatavuus ulkomailta yhdistettynä joidenkin kolmansien maiden käyttöön ottamiin vientivalvontamenettelyjen helpotuksiin vaikeuttaa EU:n viejien kilpailua maailmanmarkkinoilla.

Kysymykset

Kaikki sidosryhmät:

- (4) Miten tiettyjen valvonnanalaisten tuotteiden saatavuus ulkomailta vaikuttaa EU:n kaksikäyttötuotteiden viennin kilpailukykyyn?
- (5) Kuinka kilpailukykyisiä EU:n kaksikäyttötuotteiden viejät ovat verrattuna kolmansien maiden viejiin? Miten kolmansissa maissa toteutettavat vientivalvonnan uudistukset vaikuttavat kyseiseen kilpailukykyyn?
- (6) Millaisena pidätte EU:n nykyistä vientivalvontajärjestelmää verrattuna kolmansien maiden vientivalvontajärjestelmiin?
- (7) Miten kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön tutkimus- ja innovaatiotoiminnan alalla? Pitäisikö EU:n sääntelykehikseen sisältyä kyseistä toimintaa koskevia erityissäännöksiä?

4.3. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevien kansallisten lähestymistapojen erot

Kaksikäyttötuoteasetuksessa säädetään kaksikäyttötuotteiden valvontaan EU:ssa liittyvien toimenpiteiden yleisistä puitteista. Käytännön toteutus jätetään kuitenkin lähes kokonaan jäsenvaltioille, minkä vuoksi eri puolilla EU:ta sovelletaan erilaisia lähestymistapoja. Kansallisten lähestymistapojen väliset erot voidaan jakaa kolmeen yleiseen luokkaan:

- Hallinnolliset erot – Jäsenvaltioiden lähestymistavat poikkeavat toisistaan hyvin paljon esimerkiksi viejien rekisteröintivaatimusten ja raportoinnin osalta. Eräät jäsenvaltiot näyttävät jopa edellyttävän viejiltään sisäistä vaatimustenmukaisuusohjelmaa ennen kuin ne saavat luvan viedä kaksikäyttötuotteita, vaikka toisissa jäsenvaltioissa tätä ei edellytetä.
- Sisällölliset erot – Jäsenvaltiot hyödyntävät eri tavalla kaksikäyttötuoteasetuksen nojalla käytettävissä olevia erilaisia lupia. Muutama jäsenvaltio on esimerkiksi myöntänyt laajoja kansallisia yleisiä ventilupia ja siten tehnyt viennistä helpompaa oman maansa viejille, kun taas muiden jäsenvaltioiden viejillä ei ole mahdollisuutta saada tällaisia helpotuksia.
- Toiminnalliset erot – Jäsenvaltiot tulkitsevat valvontaluetteloihin sisältyviä kohtia eri tavoin ja hyödyntävät eri tavalla kaksikäyttötuoteasetuksen ”catch-all”-säännöksiä, jotka mahdollistavat myös sellaisten tuotteiden asettamisen luvanvaraisiksi, jotka eivät sisälly EU:n valvontaluetteloon.⁸

Näiden erojen vuoksi syntyy tilanteita, joissa tietyn tuotteen vienti jostakin tietystä jäsenvaltiosta saattaa viivästyä huomattavasti tai se voidaan jopa kieltää, kun taas saman tuotteen vienti toisesta jäsenvaltiosta onnistuu ongelmitta. Olisi pohdittava mahdollisuutta pienentää kaksikäyttötuoteasetuksen soveltamiseen liittyviä suurimpia eroja.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (8) Oletteko kohdannut vaikeuksia, jotka johtuvat vientivalvonnan soveltamisen eroista EU:n eri jäsenvaltioiden välillä? Millaisista vaikeuksista oli kyse?

4.4. Yhtäläiset toimintaedellytykset EU:n viejille

Euroopan unionin vauraus rakentuu tiettyjen perusperiaatteiden varaan, joihin kuuluvat tavaroiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja kilpailu. Ne yhdessä luovat suotuisat olosuhteet talouden kasvulle, vakaudelle ja hyvinvoinnille. Kyseiset periaatteet ovat yhtenäismarkkinoiden keskeinen perusta. EU:n yhteinen kauppapolitiikka on johdonmukaista seurausta näistä periaatteista kauppa-alueella, jolla koko EU noudattaa yhtenäistä linjaa ja varmistaa kaikkien 27 jäsenvaltion viejien yhdenmukaisen kohtelun, mikä luo tarvittavan pohjan kilpailla menestyksekkäästi maailmanmarkkinoilla.

⁸ On kuitenkin tiettyjä toiminta-alueita, etenkin tullialalla, joilla lähestymistapa on sama koko EU:ssa. Esimerkiksi valvontaluetteloon kuuluvien tuotteiden ja tullinimikkeistön välinen vastaavuus on yhdenmukaistettu EU:n tasolla TARIC-tietokannan kautta.

Tässä suhteessa vientivalvonta on erityisen haasteellinen osa-alue, minkä vuoksi EU:n vientivalvontajärjestelmä on edelleen sirpaleinen eikä takaa viejille samanlaisia standardeja, kuten muilla aloilla, vaikka EU:n tason toimia on toteutettu jo yli kymmenen vuotta.

Kaksikäyttötutteen vientivalvontaan ei luonnollisesti voidakaan suhtautua samoin kuin mihin tahansa muuhun kaupankäynnin alueeseen. Kaksikäyttötutteen vientivalvonnassa on otettava yhtä aikaa huomioon ja pyrittävä pitämään tasapainossa turvallisuuden ja joukkotuhouksen leviämisen estämiseen liittyvät tavoitteet samoin kuin tarve tukea EU:n teollisuuden kilpailukykyä. Vientivalvonnan toteuttamisesta saattaa aiheutua tietyille viejälle joko ankaria tappioita (jos vientilupaa ei voi saada) tai valtavia voittoja (jos luvan voi saada nopeasti tai ainakin nopeammin kuin kilpailijat). Näin ollen viejille vientivalvontasäännösten noudattamisesta aiheutuva hallinnollinen rasite sekä lupien saamiseen kuluva aika ovat ensisijaisen tärkeitä kysymyksiä. EU:n yhteismarkkinoiden ja yhteisen kauppapolitiikan periaatteiden mukaisesti tällaisia kysymyksiä olisi käsiteltävä asiaankuuluvalla tavalla EU:n tasolla, jotta eurooppalaiset yritykset voivat keskittyä kilpailuun maailmanmarkkinoilla sen sijaan, että käyttävät arvokkaita resurssejaan eri jäsenvaltioissa voimassa olevien erilaisten – usein ristiriitaisten – sääntöjen noudattamiseen. EU:lla ja kaikilla jäsenvaltioilla on vastuu tällaisen yhteisen toimintasuunnitelman edistämisestä.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (9) Katsotteko, että kaksikäyttötutteen vientiä koskeva nykyinen EU:n valvontajärjestelmä antaa EU:n viejille yhtäläiset toimintaedellytykset? Jos ei, miten mahdolliset eroavuudet näkyvät? Antakaa esimerkkejä.

5. ASETUKSEN 428/2009 MUKAINEN KAKSIKÄYTTÖTUOTTEIDEN VIENTIVALVONTA EU:SSA

5.1. Yleiskatsaus kaksikäyttötutteen vientiä koskevaan EU:n valvontajärjestelmään

Asetuksessa (EY) N:o 428/2009 vahvistetaan kaksikäyttötutteen vientiä koskevan EU:n valvontajärjestelmän keskeiset osatekijät, mutta jätetään käytännön täytäntöönpano ja lisätoimenpiteiden määrittely pääasiassa jäsenvaltioiden tehtäväksi. Puitteissa vahvistetaan muun muassa eri tyyppiset luvat, joita voidaan myöntää, edellytykset, joiden perusteella luetteloon kuulumattomille tuotteille voidaan määrätä valvontaa, neuvottelu- ja tiedonvaihdonmenettelyt sekä tiettyjen valvottujen tuotteiden EU:n sisäisiä siirtoja koskevat vaatimukset.

Vientivalvontaa koskevien puitteiden keskeisiä tekijöitä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Kunkin alajakson jäljessä on kysymyksiä, joiden tarkoituksena on koota näkemyksiä kaksikäyttötutteenasetuksen käytännön täytäntöönpanosta niiltä sidosryhmiltä, joita asia eniten koskee.

5.2. Käytettävissä olevat lupatyypit

Kaksikäyttötutteenasetuksen perusteella voidaan nykyisin myöntää neljää eri lupatyyppiä, joista kolmea myöntävät jäsenvaltiot (yksittäinen vientilupa, vientiä koskeva koontilupa ja kansallinen yleinen vientilupa). EU:n yleisen vientiluvan EU001, joka esitetään

kaksikäyttötuoteasetuksen liitteessä II, myöntää EU. Komissio on tietoinen siitä, että eri lupien käsittelyajat ja niiden saamista koskevat edellytykset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, ja siksi se haluaa kerätä sidosryhmiltä tarkempia tietoja kyseisten lupien soveltamisesta koko EU:ssa.

Komissio haluaa tietoja erityisesti kansallisten yleisten vientilupien käytöstä, koska niillä on merkittävä vaikutus vientiin. Kansallisten yleisten vientilupien myönteinen puoli on se, että niillä voidaan huomattavasti helpottaa tuotteiden vientiä vähäriskisissä olosuhteissa. Kielteistä on puolestaan se, että kansallisia yleisiä vientilupia voivat saada ainoastaan tiettyjen jäsenvaltioiden viejät, eli ne saattavat vääristää sisämarkkinoita. Vain seitsemän jäsenvaltiota myöntää viejilleen kansallisia yleisiä vientilupia.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (10) Ovatko EU:ssa myönnettäviä lupia koskevat puitteet riittävät? Jos eivät, miten niitä olisi muutettava?
- (11) Kuinka paljon aikaa tarvitaan yksittäisen ja koontiluvan saamiseen?
- (12) Takaavatko nykyiset vientilupatyypit viejille tasapuolisen kohtelun ja yhtäläiset toimintaedellytykset eri puolilla EU:ta?
- (13) Mikä on kansallisten yleisten vientilupien hyöty verrattuna EU:n yleisiin vientilupiin?
- (14) Miten kansallisten yleisten vientilupien edut voitaisiin laajentaa koskemaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita viejiä?

Viejät:

- (15) Mitä lupatyyppejä/-tyyppejä käytätte eniten? Liittyykö tiettyjen lupatyyppeiden saamiseen joitakin erityisiä ongelmia?

Lupia myöntävät viranomaiset:

- (16) Kuinka monta lupaa myönsitte vuonna 2010 (lupatyypeittäin)?

5.3. Valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonta

Kaksikäyttötuoteasetuksen 4 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus edellyttää tietyissä olosuhteissa vientilupaa EU:n valvontaluetteloon kuulumattomilta tuotteilta. Lupavaatimus on voimassa ainoastaan luvan myöntävässä jäsenvaltiossa ja koskee vain tiettyjä tai tietyn tyyppisiä liiketoimia (esim. tiettyjen tuotteiden vienti johonkin tiettyyn määräpaikkaan tai tietylle loppukäyttäjälle). Nykyisin käytössä olevalla valvontaluetteloon kuulumattomia tuotteita koskevalla valvontamekanismilla saattaa rajatun soveltamisalansa vuoksi olla kielteinen vaikutus turvallisuuteen ja kaupankäyntiin. Turvallisuuden kannalta mekanismin suppea-alainen soveltaminen saattaa tarkoittaa sitä, että samoja tai samanlaisia tuotteita on edelleen hankittavista muista jäsenvaltioista. Kaupankäynnin osalta soveltamisalan rajallisuus puolestaan voi tarkoittaa sitä, että vaikka jonkin tietyn tuotteen vienti on asetettu luvanvaraiseksi joissakin jäsenvaltioissa, kilpailijat muissa jäsenvaltioissa voivat vapaasti jatkaa sen kauppaa.

Kysymykset:**Kaikki sidosryhmät:**

- (17) Oletteko tyytyväinen valvontaluetteloon kuulumattomia tuotteita koskevan nykyisen mekanismin toimivuuteen? Jos ette, millaisia ongelmia olette siinä havainnut?
- (18) Vääristääkö valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden nykyinen valvontajärjestelmä sisämarkkinoita, ja tekeekö se EU:n viejien toimintamahdollisuuksista epäyhtäläiset?
- (19) Miten parantaisitte valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaa EU:ssa?

Viejät:

- (20) Oletteko joutunut tilanteisiin, joissa oma vientitoimenne on estetty valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan perusteella, mutta kilpailijanne ovat voineet jatkaa kaupankäyntiä samoilla tuotteilla ja mahdollisesti viedä niitä samoille loppukäyttäjille samoihin määräpaikkoihin? Kuvaile tarkemmin.

5.4. Kauttakulkua ja välitystä koskeva valvonta

Asetuksella (EY) N:o 428/2009 otettiin käyttöön aivan uutta välityspalvelujen ja kauttakulun valvontaa. Välityksen osalta lupa vaaditaan EU:sta hoidettua toimintaa varten, jos liiketoimi koskee jostakin kolmannelle maasta johonkin toiseen kolmanteen maahan liikkuvia kaksikäyttötuotteita. Kauttakulun valvonnassa jäsenvaltioilla on valtuudet kieltää tapauskohtaisesti muiden kuin EU:n tuotteiden kauttakuljetus, mutta kiello on voimassa vain kiellon antaneen jäsenvaltion alueella.

Kysymykset:**Kaikki sidosryhmät:**

- (21) Kuinka hyödyllistä on nykyinen välitystoiminnan valvonta?
- (22) Olisiko tarpeen laajentaa kyseinen valvonta koskemaan myös EU:sta kolmansiin maihin suuntautuvia liiketoimia?
- (23) Miten nykyinen kauttakulun valvontajärjestelmä toimii? Mikä vaikutus on kieltojen voimassaolon alueellisella rajallisuudella?

5.5. Jäsenvaltioiden määräämä lisävalvonta

Kaksikäyttötuoteasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön eräitä kaksikäyttötuotteisiin liittyviä kansallisia lisätoimenpiteitä. Kyseiset lisätoimenpiteet voivat liittyä muun muassa valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaan (4 artiklan 5 kohta), välitystoiminnan, kauttakulun ja EU:n sisäisten siirtojen valvontaan sekä luetteloihin, joissa asetetaan lisää tuotteita valvonnanalaisiksi yleiseen turvallisuuteen tai ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä (8 artikla).

Lisätoimenpiteille sallitun kentän laajuus viittaa siihen, että kaksikäyttötuotteille asetetussa valvonnassa on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (24) Miten teihin vaikuttavat ne kaksikäyttötuoteasetuksen säännökset, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön lisävalvontaa?
- (25) Miten kyseinen kansallinen lisävalvonta vaikuttaa kilpailukykyyn, kauppavirtoihin ja turvallisuuteen?

5.6. Vientiluvan myöntämispäätökseen vaikuttavat perusteet

Kaksikäyttötuoteasetuksen 12 artiklassa luetellaan kriteerit, joita olisi käytettävä lupahakemusten arvioinnissa. Myönteistä on, että asetukseen sisältyviä kriteereitä voidaan soveltaa joustavasti koko EU:ssa. Kielteisenä seikkana voidaan todeta, että kriteerit saattavat olla liian yleisluontoisia eli ne jättävät tilaa toisistaan poikkeaville tulkinnoille.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (26) Ovatko 12 artiklassa säädetyt kriteerit mielestänne riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia?
- (27) Onko jäsenvaltioiden vientilupahakemusten arvioinnissa käyttämiä kriteerejä tarpeen yhdenmukaistaa? Jos on, millä tavalla?

5.7. Epäämiset

Kaksikäyttötuoteasetuksen 13 artiklaan sisältyy useita yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka koskevat vientilupahakemusten epäämispäätöksiä, neuvotteluja ja tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi arvioitava epäämispäätöksensä uudelleen kolmen vuoden välein ja päätettävä niiden kumoamisesta, muuttamisesta tai jatkamisesta.

Kysymykset:

Kaikki lupia myöntävät viranomaiset:

- (28) Mikä on näkemyksenne epäämisiä ja niihin liittyvää neuvottelua koskevasta nykyisestä järjestelmästä? Miten järjestelmää voitaisiin parantaa?
- (29) Kun otetaan huomioon uudelleenarviointiin tarvittava työmäärä ja voimassa olevien epäämispäätösten lukumäärä, mitä mieltä olette siitä, että kaikki epäämiset olisivat voimassa kolme vuotta, jonka jälkeen ne automaattisesti kumoutuisivat, ellei ole tehty päätöstä niiden muuttamisesta tai jatkamisesta?

5.8. EU:n sisäisten siirtojen valvonta

Kaksikäyttötuoteasetuksessa säädetään valvonnasta, joka koskee tiettyjen asetuksen liitteessä IV lueteltujen tuotteiden siirtoja EU:n jäsenvaltioiden välillä. Asetuksen asiaa koskevissa säännöksissä suljetaan kuitenkin tietyt EU:n hankkeet kyseisen valvonnan ulkopuolelle.

Lisäksi näyttää olevan muutamia jäsenvaltioita, jotka eivät toteuta tällaista valvontaa täysimääräisesti aikaisemmin solmittujen ja yhä voimassa olevien kansainvälisten sitoumustensa vuoksi.

Komissio on saanut sidosryhmiltä useaan otteeseen palautetta, jonka mukaan EU:n sisäinen valvonta hankaloittaa tarpeettomasti EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä erinäisissä hankkeissa, sillä valvonta ei kohdistu ainoastaan fyysisiin tuotteisiin vaan myös asiaan liittyvään teknologiaan. EU:n sisäisten siirtojen valvonnan vuoksi on erittäin hankalaa ottaa hankkeisiin mukaan toimittajia tai alihankkijoita, jotka ovat sijoittautuneet hankkeen pääjäsenvaltion ulkopuolelle. Tämä koskee myös tarjouskilpailuvaihetta. Tästä syystä eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten yhteistyö kärsii. Näin on eritoten ydinteknologia-alalla.⁹

EU:n sisäisten siirtojen valvonta saattaa jopa vaikuttaa aivan väärään suuntaan eli heikentää useammassa kuin yhdessä EU:n jäsenvaltiossa toimivien EU:n yritysten kilpailukykyä verrattuna kilpailijoihin kolmansissa maissa.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (30) Mitä mieltä olette EU:n sisäisten siirtojen valvonnan nykyisestä järjestelmästä? Oletteko havainnut eroja eri jäsenvaltioiden menettelytavoissa?
- (31) Onko asianmukaista soveltaa EU:n sisäisiin siirtoihin samantasoista arviointia kuin kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin?
- (32) Miten EU:n sisäisten siirtojen valvontaa koskevia säännöksiä voitaisiin tarkistaa?

Viejät:

- (33) Millainen vaikutus EU:n sisäisellä valvonnalla on yritykseenne ja sisämarkkinoihin? Vaikuttaako kyseinen valvonta kilpailukykyynne verrattuna EU:hun vieviin kolmansien maiden viejiin? Perustelut.
- (34) Kuinka pitkä aika keskimäärin tarvitaan luvan saamiseen liitteeseen IV sisältyvän tuotteen EU:n sisäistä siirtoa varten?

Lupia myöntävät viranomaiset:

- (35) Millaisin toimenpitein voitaisiin keventää EU:n sisäisten siirtojen valvontaa heikentämättä kansainvälisten velvoitteiden noudattamista?

5.9. EU:n valvontaluettelo

Se, mitkä tuotteet ovat vientivalvonnan alaisia ja mitkä eivät, perustuu kaksikäyttötuoteasetuksen liitteessä I olevaan EU:n luetteloon valvottavista tuotteista. EU:n luettelo on koosteverso, joka kattaa kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen puitteissa sovitut valvontaluettelot sekä muutamia muita tuotteita. Luetteloon sisältyvät kriteerit ja

⁹ On huomattava, että ydinteknologiatuotteiden EU:n sisäisten siirtojen valvonta liittyy myös IAEA:n kanssa laadittuun lisäpöytäkirjaan.

parametrit määrittävät sen, onko jokin tietty tuote vientivalvonnan alainen vai ei. Koska EU:n valvontaluettelolla on ensiarvoinen merkitys vientivalvontaprosessissa, sitä olisi sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, niin että valvonta on saman tasoista koko EU:ssa.

Kysymykset:

Kaikki sidosryhmät:

- (36) Millaiseksi arvioitte EU:n valvontaluettelon laadun? Päivitetäänkö luetteloa riittävän usein?
- (37) Oletteko havainnut eroja siinä, miten valvontaluettelon kohtia tulkitaan EU:n eri jäsenvaltioissa? Tarkempi selvitys.
- (38) Onko EU:n valvontaluettelo tuntuvasti tiukempi kuin kolmansien maiden valvontaluettelot? Onko siitä aiheutunut koskaan ongelmia?

6. KAKSIKÄYTTÖTUOTTEIDEN VIENNIN VALVONNAN KEHITTYMINEN EU:SSA

6.1. Uuden EU:n vientivalvontamallin kehittäminen

EU:n nykyisissä vientivalvontapuitteissa on selkeästi hyviä ja huonoja puolia. Mahdolliset vientivalvonnan pääperiaatteita koskevat erot EU:n sisällä ovat asia erikseen, mutta on selvää, että valvontapuitteita on kehitettävä lähivuosina, jotta voidaan vastata nopean maailmanlaajuisen kehittymisen mukanaan tuomiin haasteisiin. Uudet turvallisuusuhat ja arkaluonteisten tuotteiden yleisempi saatavuus tekniikan kehittymisen myötä saattavat edellyttää tiettyjä asteittaisia muutoksia EU:n järjestelmään.

Joskus uusien ideoiden toteuttaminen vaatii huomattavasti aikaa. Tämän vihreän kirjan tarjoama tilaisuus kerätä näkemyksiä uudistusta mahdollisesti kaipaavista alueista ja toimien suuntaamisesta olisi hyödynnettävä, jotta tarvittavat valmistelutyöt voidaan aloittaa niin pian kuin mahdollista.

Tämän jakson tarkoituksena on käynnistää keskustelu kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tulevista strategisista vaihtoehdoista EU:n tasolla.

6.2. Strateginen tavoite ja riskiin perustuva EU:n vientivalvonta

Vientivalvonnan perustana on jatkossakin tarve estää niin valtiollisia kuin muitakin tahoja käyttämästä arkaluonteisia tuotteita joukkotuhohäädien levittämiseen tai sotilaallisiin tarkoituksiin. EU:n vientivalvonnan strateginen tavoite suuntautuu siis edelleen joukkotuhohäädien leviämisen estämiseen tähtäävien kansainvälisten ponnistelujen täysimääräiseen toteuttamiseen. Tavoitteen saavuttamiseen tarvittavia välineitä on ehkä kuitenkin kehitettävä ajan mittaan.

Viime vuosien aikana tapahtunut kehitys on osoittanut, että toimenpiteiden tietynlainen priorisointi saattaa olla tarpeen vientivalvonnan alalla. Nykymaailmassa on tyypillistä tiettyjen tuotteiden jatkuvasti lisääntyvä saatavuus, globalisaation kiihtyminen ja uudet yritystoimintamenettelyt, joihin liittyvät useille eri mantereille levittäytyneet toimitusketjut. Yritykset, jotka kehittävät tai joilla on mahdollisuus hankkia valvottuja tuotteita tai teknologiaa, ovat usein monikansallisia ja tarvitsevat päivittäisten liiketoimiensa hoitamiseen valvonnallisen teknologian nopeita siirtoja. Myös pienemmissä yrityksissä, jotka ovat sijoittautuneet vain yhteen maahan, yritystoiminnan realiteetteihin nykymaailmassa kuuluu maailmanlaajuinen kilpailu. Kyky toimittaa tuotteita nopeasti ja oikea-aikaisesti on keskeinen edellytys tämän päivän dynaamisessa yritysmaailmassa.

On perusteltua odottaa, että kaksikäyttötuotteiden vienti muodostaa merkittävän osan EU:n kaupasta myös tulevaisuudessa ja että kyseisestä viennistä valtaosa suuntautuu edelleen laillisiin tarkoituksiin. Toisaalta on yhtälailla odotettavissa, että yhä edelleen pieni joukko maita ja rikollisjärjestöjä haluaa saada haltuunsa kyseisiä tuotteita niiden sotilaskäyttöön soveltuvuuden vuoksi. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on turvauduttava toimenpiteisiin ja menetelmiin, jotka on sovitettu nykymaailman tarpeisiin. Tekniikan kehittyminen ja liiketoimien lukumäärän lisääntyminen kasvattavat jatkuvasti vientivalvontaviranomaisten rajallisiin resursseihin kohdistuvaa rasitetta. Kokonaan riskiin perustuva valvonta vientivalvontaprosessin kaikissa vaiheissa näyttää ainoalta mahdolliselta ratkaisulta.

Samaan aikaan olisi saatava irti kaikki mahdollinen hyöty EU:n sisämarkkinoista ja yhteisestä kauppapolitiikasta. EU tarjoaa ainutlaatuisen taloudellisen ympäristön, jossa yritykset pystyvät toimimaan saumattomasti useissa tai kaikissa jäsenvaltioissa, mikä antaa niille pohjaa kilpailla maailmanlaajuisesti. Näyttäisi olevan tarpeen keskittää voimia sen varmistamiseen, että tämä kilpailukyky ei vaarannu eri jäsenvaltioiden toimintatapojen välisten erojen vuoksi.

Näin ollen saattaa olla tarpeen ruveta laatimaan EU:n vientivalvontaa varten täysimittaisesti riskiin perustuvaa mallia, jossa rajallisia resursseja käytetään suurimman riskin aiheuttavien tuotteiden valvontaan. Jotta malli olisi toimiva, on huolehdittava seuraavista seikoista:

- kaikki vientivalvontaviranomaiset käyttävät yhteistä riskinarviointitapaa
- epäilyttävistä liiketoimista ja myönnettyistä luvista on välitettävä paremmin tietoa järjestelmällisellä tavalla
- kansallisista yleisistä vientiluvista on vähitellen luovuttava ja alettava myöntää EU:n yleisiä vientilupia
- valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaa varten on kehitettävä yhteinen lähestymistapa
- EU:n sisäisten siirtojen valvontaa koskevaan ongelmaan on löydettävä tyydyttävä ratkaisu
- koko EU:ssa on toteutettava täytäntöönpanon valvontaa koordinoitusti, ja tullin on saatava helpommin käyttöönsä asianmukaisia tietoja.

Tämän mallin mukaan jäsenvaltioilla säilyisi määräysvalta omaan vientivalvontapolitiikkaansa, sillä ne voisivat edelleen estää vientitapahtumia, jos niiden turvallisuusedut uhkaisivat vaarantua. Yleisesti ottaen vientivalvonnassa koko EU:ssa alettaisiin kuitenkin noudattaa aidosti yhteistä lähestymistapaa, jonka tuloksena olisi

- viejien yhdenmukainen kohtelu
- yritysten toimintaympäristön kohentuminen
- riskialtteimpien liiketoimien tehokkaampi valvonta
- EU:n viennin vahvistuminen.

Se parantaisi sekä turvallisuutta että EU:n kilpailukykyä. Suunnitelmaa EU:n vientivalvonnan uudeksi malliksi käsitellään tarkemmin jäljempänä.

6.3. EU:n vientivalvonnan järjestäminen tulevaisuudessa

Edellä kuvatussa mallissa viennin valvonta olisi järjestetty pohjimmiltaan samalla tavalla kuin EU:n nykyisessä vientivalvontajärjestelmässä, eli kansalliset vientivalvontaviranomaiset vastaisivat omassa jäsenvaltiossaan tehdyistä lupapäätöksistä. Tällä lähestymistavalla varmistettaisiin toissijaisuusperiaatteen noudattaminen ja se, että tietyn jäsenvaltion viejien ja lupien myöntämisestä vastaavien ja niiden noudattamista valvovien viranomaisten välillä olisi edelleen tiivis yhteys.

Toisaalta kaksikäyttötuotteiden valvonnasta huolehtivien kansallisten viranomaisten välinen yhteistyö olisi järjestelmällisesti tiiviimpää, kun käytettäisiin yhteisiä tietoteknisiä välineitä, parempaa tietojenvaihtoa ja yhteisiä riskinarviointimenettelyjä. Tämä rakenne vastaisi monella tavalla nykyisen tulliviranomaisten välisen, EU:n kattavan yhteistyön eri tasoja. EU:n tulliviranomaisten nykyinen järjestelmällinen yhteistyö onkin esikuva, jonka mukaan vientivalvontaviranomaisten olisi pyrittävä toimimaan.

Kysymykset:

- (39) Mikä on näkemyksenne mahdollisesta uudesta EU:n vientivalvontamallista, joka perustuu entistä yhtenäisempien sääntöjen mukaisesti toimivien nykyisten lupaviranomaisten verkostoon?

6.4. Yhteinen riskinarviointi ja asianmukaiset arviointimenettelyt

Jotta vientivalvontamenettelyjä voitaisiin yhdenmukaistaa tarvittavassa määrin, olisi sovitettava riskinarviointia koskevasta yhteisestä lähestymistavasta, jota käytettäisiin koko EU:ssa vientivalvontapäätöksiä tehtäessä. Tällaisen yhteisen riskinarviointitavan ansiosta samanlaisissa tilanteissa – valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonta mukaan luettuna – tehtäisiin olennaisesti samanlaisia päätöksiä. Näin välttyttäisiin siltä, että lupaviranomaiset päätyvät erilaisiin ratkaisuihin samanlaisissa tilanteissa.

Varsinaisen riskinhallintaa koskevan lähestymistavan lisäksi saattaa olla tarpeen ottaa käyttöön asianmukaiset arviointimenettelyt, jotta EU:ssa toimiville viejille voidaan varmistaa tasavertaiset toimintaedellytykset.

Kysymykset:

- (40) Mikä on kantanne siihen, että riskinarviointia varten vahvistettaisiin yhteinen toimintatapa, jota kaikki lupaviranomaiset noudattaisivat lupamenettelyjen yhteydessä?

6.5. Järjestelmällinen tietojenvaihto

Luotettavat tiedot ovat toimivan ja vankan vientivalvontajärjestelmän perusta. Jos tarvittavia tietoja ei ole saatavilla, lupaviranomaisilla ei ole riittävän vahvaa perustaa yksittäisiä vientitapahtumia koskevien päätösten tekemiselle. Näitä tietoja on kahta eri tyyppiä:

- Turvallisuutta koskevat tiedot – tämän tyyppisiä tietoja keräävät jäsenvaltiot omien kansallisten valtaoikeuksiensa puitteissa. Ne eivät kuulu tämän vihreän kirjan soveltamisalaan, ja niitä vaihdetaan vain siinä määrin kuin jäsenvaltiot katsovat sopivaksi. EU:n tason analysointivalmiuksia olisi kuitenkin hyödynnettävä paremmin, kuten neuvoston hyväksymässä Euroopan unionin uusia toimintalinjoja koskevassa asiakirjassa todetaan.
- Vientivalvontamenettelyistä peräisin olevat tiedot – tähän tietotyyppiin sisältyy tietoa viejistä, myönnettyistä luvista, epäilyttävistä tahoista ja lupahakemusten epäämispäätöksistä. Tämän tyyppisten tietojen tehokkaampi vaihtaminen olisi oltava EU:n toimien tavoitteena.

Tällä hetkellä vientivalvontaa koskevia tietoja vaihdetaan lähinnä epäviralliselta pohjalta kahdenvälisesti. Tietoja vaihdetaan järjestelmällisesti ainoastaan lupaviranomaisten tekemistä

epäämispäätöksistä, ja niistäkin kerrotaan vain vähän yksityiskohtia. Epäämispäätöksiä koskevan tietojenvaihdon tarkoituksena on välttää kaupallisen edun tavoittelu eli se, että jossakin jäsenvaltiossa annetaan lupa sellaista vientiä varten, jolta jokin toinen jäsenvaltio on evännyt luvan. Mielenkiintoista on, että epäämispäätöksiä koskevien tietojen järjestelmällistä vaihtoa ei EU:n 27 jäsenvaltiossa ole enempää kuin kansainvälisiin vientivalvontajärjestelyihin osallistuvien maiden – joita on noin 50 – välillä. Joissakin tapauksissa tietojenvaihto eräiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa on runsaampaa kuin EU-kumppaneiden kanssa. Esimerkiksi ydinteknologia-alalla jäsenvaltiot toimittavat kansainväliselle atomienergiajärjestölle (IAEA) tietoja ydinmateriaalien siirroille myönnettyistä luvista, ja jotkin jäsenvaltiot toimittavat IAEA:lle tietoja myös ostotiedusteluista. Järjestelmällisessä tietojenvaihdossa näyttäisi näin ollen olevan tietty epäsuhta, kun otetaan huomioon EU:ssa saavutettu yhdentymisen taso ja yhteiseksi tarkoitettun vientipolitiikan olemassaolo.

Jotta voidaan varmistaa, että EU:n vientivalvonnan tuleva rakenne toimii odotetusti, vientivalvonnan eri osa-alueisiin liittyviä tietoja olisi vaihdettava järjestelmällisesti. Näihin tietoihin voisivat sisältyä ainakin

- yksityiskohtaiset tiedot EU:n jäsenvaltioiden myöntämistä luvista
- yksityiskohtaiset tiedot kaksikäyttötuotteiden vientiä harjoittavista viejistä
- yksityiskohtaiset tiedot viejistä, jotka on rekisteröity yleisten vientilupien käyttäjiksi
- epäilyttävät tahot, jotka yrittävät hankkia kaksikäyttötuotteita.

Tällaisten tietojen kokoaminen yhteen varmistaisi ensinnäkin sen, että lupavirastoilla olisi lupakysymyksissä tarvittavat taustatiedot, niin että vientivalvonnan soveltaminen eri puolilla EU:ta olisi yhdenmukaista. Toisaalta tällaisten tietojen saatavuus mahdollistaisi tehokkaamman valvonnan EU:n rajoilla, kun monien erilaisten liiketoimien luvallisuus voitaisiin helposti tarkistaa voimassa olevien lupien ja hyväksytyjen viejien luettelosta.

Kysymykset:

- (41) Mitä mieltä olette edellä hahmotellusta tietojenvaihtomallista?
- (42) Minkä muun tyyppisiä tietoja lupaviranomaisten olisi vaihdettava keskenään, jotta vientivalvonnan yhdenmukaisuus EU:ssa voitaisiin varmistaa?

6.6. EU:n yleisten vientilupien soveltamisalan laajentaminen

Vientivalvonnan tehokkuuden varmistaminen uuden valvontamallin mukaan toimittaessa edellyttää sopimista toimien priorisoinnista. Monet EU:n jäsenvaltiot ja useat kolmannet maat priorisoivat jo nyt töitään siten, että liiketoimille, joihin liittyy vähäinen riski, voidaan myöntää kevennetyt vientimenettelyt yleisten lupien puitteissa. Peräti seitsemässä EU:n jäsenvaltiossa on voimassa kansallisia yleisiä vientilupia, jotka mahdollistavat useiden valvottujen tuotteiden viennin moniin eri määräpaikkoihin minimimuodollisuuksin. Yleiset luvat luonnollisesti helpottavat merkittävästi kyseisiin lupiin oikeutettujen yritysten vientitoimintaa ja antavat lupavirastoille mahdollisuuden keskittää voimavarojaan riskialttiimpien liiketoimien yksityiskohtaisempaan arvioimiseen.

EU:n tasolla on tällä hetkellä yksi voimassa oleva EU:n yleinen vientilupa, joka sallii useimpien valvottujen tuotteiden viennin seitsemään määräpaikkaan. Jotta yleisistä luvista koitua hyöty saataisiin ulotettua koko EU:n viejiin, komissio ehdotti vuonna 2008 kuuden uuden yleisen vientiluvan käyttöönottoa.

Komissio katsoo, että tulevaisuudessa on pyrittävä vieläkin laajentamaan EU:n yleisten vientilupien saatavuutta etenkin aloilla, joilla eräät jäsenvaltiot ovat jo myöntäneet kansallisia yleisiä vientilupia. Tähän kysymykseen vaikuttaa huomattavasti se, millä tavalla riskiä arvioidaan eri puolilla EU:ta. Tällä hetkellä erilaiset lähestymistavat riskinarvioinnissa johtavat eri jäsenvaltioiden täysin vastakkaisiin näkemyksiin EU:n yleisten vientilupien mahdollisesta soveltamisalasta. Liiketoimet, joita joissakin jäsenvaltioissa pidetään riittävän vähäriskisinä saamaan kansallinen yleinen vientilupa, katsotaan toisissa jäsenvaltioissa liian riskialttiiksi ja siksi ne tarvitsevat yksittäisen luvan. Komission mielestä tällaisia tilanteita ei kuitenkaan sisämarkkinoilla saisi syntyä – ne sekä antavat mahdollisuuksia toimenpiteiden kiertämiseen että tekevät EU:n toimijoiden edellytyksistä epäyhtäläiset. Sen vuoksi olisi voitava päästä laajaan yksimielisyyteen siitä, millainen vienti on vähäriskistä. Erityisesti EU:ssa olisi pystyttävä sopimaan uusista kattavista EU:n yleisistä vientiluvista, koska jo nykyisin on käytössä monia erilaisia kansallisia yleisiä vientilupia ja monia erilaisia kolmansien maiden myöntämiä yleisiä lupia. Turvallisuutta koskevien kansallisten valtaoikeuksien turvaamiseksi kyseisiin laaja-alaisiin EU:n yleisiin vientilupiin voitaisiin sisällyttää tiettyjä turvalausekkeita, joilla jäsenvaltiot voisivat tapauskohtaisesti estää sellaiset liiketoimet, jotka vaarantaisivat maan olennaiset turvallisuusedut. Jos tällaisesta yhteisestä lähestymistavasta päästään sopuun, kansalliset yleiset vientiluvat voitaisiin poistaa vaiheittain käytöstä.

Ellei uusista kattavista EU:n yleisistä vientiluvista ja toisaalta luopumisesta kansallisista yleisistä vientiluvista synny sopimusta, on harkittava mahdollisuutta laajentaa kansallisten yleisten vientilupien saatavuutta siten, että niitä voidaan myöntää EU:n kaikissa jäsenvaltioissa toimiville viejille.

Kysymykset:

- (43) Mitä mieltä olette kansallisten yleisten vientilupien poistamisesta käytöstä vaiheittain siinä tapauksessa, että ne korvataan EU:n yleisillä vientiluvilla? Kyseiset EU:n yleiset vientiluvat kattaisivat entiset tuotteet ja määräpaikat, mutta niitä voitaisiin myöntää kaikissa EU:n jäsenvaltioissa toimiville viejille.
- (44) Mitä uuden tyyppisiä EU:n yleisiä vientilupia haluaisitte EU:ssa otettavan käyttöön?
- (45) Millaisia nykyiset EU:n yleiset vientiluvat (EU001) ja kansalliset yleiset vientiluvat ovat verrattuina samantyyppisiin kolmansissa maissa saatavilla oleviin lupiin (esim. Yhdysvaltojen lupapoikkeukset (*licence exceptions*)?

6.7. Valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaa koskeva yhteinen lähestymistapa

Mahdollisuus kieltää sellaisen tuotteen vienti, joka ei sisälly EU:n valvontaluetteloon mutta jota siitä huolimatta voitaisiin käyttää aseiden levittämistarkoituksissa, on perustavaa laatua oleva osa vientivalvontajärjestelmiä kaikkialla maailmassa. Tällainen valvontaluetteloon kuulumattomiin tuotteisiin ulotettu valvonta on tarpeen sen varmistamiseksi, että aseiden levittämiseen tai sotilaallisissa ohjelmissa käytettäväksi soveltuvat tuotteet eivät löydy tietään

kyseisiin ohjelmiin silloin, kun kyseisten tuotteiden tekniset parametrit jäävät hieman valvontakynnysarvon alle tai kun kyseisiä tuotteita ei vielä ole sisällytetty valvontaluetteloon. Näin ollen valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonta on johdonmukaista jatkoa luetteloon sisältyvien tuotteiden valvonnalle.

Valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan toteuttaminen on aina vaikeaa, mutta erityisiä hankaluuksia se aiheuttaa EU:ssa, jossa on huolehdittava koko EU:n viejien yhtäläisistä toimintaedellytyksistä. Valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan soveltamisessa EU:ssa on tullut ilmi kaksi erityistä ongelmaa:

- Jos jossakin jäsenvaltiossa määrätään valvontaluetteloon kuulumaton tuote valvonnanalaiseksi ja näin ollen edellytetään lupa kyseisen tuotteen vientiä varten, sillä ei ole vaikutusta vastaaviin liiketoimiin muissa jäsenvaltioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyssä jäsenvaltiossa viejältä saatetaan vaatia lupamenettelyn läpikäymistä, mutta muissa jäsenvaltioissa toimivat kilpailijat voivat jatkaa vientiä ilman rajoituksia. Nykyisessä kaksikäyttötuoteasetuksessa jäsenvaltioille annetaan ainoastaan mahdollisuus ilmoittaa toisilleen määräämästään valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnasta, mutta niiltä ei edellytetä mitään toimenpiteitä kyseisen ilmoituksen saadessaan. Tästä syystä EU:n viejien yhtäläiset toimintaedellytykset jäävät varmistamatta eivätkä turvallisuustavoitteet toteudu, sillä asianomaiset tahot voivat vaihtaa hankintapaikkaa EU:ssa saadakseen haluamansa tuotteet.
- Jos jokin jäsenvaltio päättää evätä vientiluvan sen jälkeen, kun valvontaluetteloon kuulumaton tuote on asetettu valvonnanalaiseksi, toiset jäsenvaltiot eivät välttämättä ryhdy toimiin noudattaakseen periaatetta, jonka mukaan tilannetta ei saa käyttää kaupallisesti hyväksi. Vaikka kaksikäyttötuoteasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot käyvät läpi voimassa olevien epäämispäätösten luettelon ennen luvan myöntämistä ja neuvottelevat keskenään samankaltaisten liiketoimien osalta, joissakin jäsenvaltioissa ei välttämättä sovelleta lupamenettelyä lainkaan valvottaessa valvontaluetteloon kuulumattomia tuotteita. Tästä seuraa, että vaikka jokin jäsenvaltio on evännyt vientiluvan, toisissa jäsenvaltioissa kilpailijat voivat jatkaa kaupankäyntiä ilman rajoituksia, mikä on selkeästi vastoin EU:n viejiä koskevaa yhtäläisten toimintaedellytysten periaatetta ja asettaa kyseenalaiseksi mainitun valvonnan määräämisen mielekkyyden ylipäänsä.

Edellä määritetyt ongelmat liittyvät tiiviisti siihen, että EU:n eri jäsenvaltioissa sovelletaan erilaista lähestymistapaa riskinarviointiin. On oleellista välttää tilanteita, joissa jokin jäsenvaltio pitää liiketointa aseiden levittämiseen liittyvien huolenaiheiden vuoksi liian riskialttiina, jotta sille voitaisiin myöntää lupa, ja toisissa jäsenvaltioissa samanlaisissa tai vastaavissa olosuhteissa tuotteiden vienti jatkuu.

Tietojen vaihto valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan määräämisestä ja tehtyihin päätöksiin johtaneista syistä voisi tulevaisuudessa olla jäsenvaltioille pakollista. Lisäksi voitaisiin tutkia mahdollisuutta ottaa käyttöön koko EU:n kattava valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontamekanismi. Sellaisessa järjestelyssä asianomainen jäsenvaltio tai ryhmä jäsenvaltioita voisi tietyissä tilanteissa pyytää komissiota vahvistamaan luvanvaraisuuden, joka koskisi kaikkia 27 jäsenvaltiota ja olisi voimassa määräajan. Sen jälkeen tulliviranomaisia koko EU:ssa voitaisiin pyytää kiinnittämään erityistä huomiota tietyn tyyppisiin liiketoimiin. Tällaisen yhteisen toimintatavan käyttöönotto tekisi viejien

tilanteesta eri puolilla EU:ta vakaamman, ja samalla turvallisuuspyrkimykset saisivat vahvaa nostetta, kun mahdollisilta aseiden levittäjiltä katkaistaisiin tehokkaasti mahdollisuudet etsiä tiettyjen tuotteiden hankintakanavaa ympäri EU:n.

Edelleen on myös mietittävä keinoja huolehtia siitä, että sen jälkeen kun jokin jäsenvaltio on evännyt vientiluvan valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan seurauksena, tilanteessa ei tavoitella kaupallista etua. Tältä osin voitaisiin harkita tulliviranomaisten aseman vahvistamista tai mahdollisesti ylimääräisten valvottujen tuotteiden tilapäisten luetteloiden laatimista hiljattain tehtyjen epäämispäätösten perusteella. Tällaiseen tilapäiseen luetteloon kuuluvien tuotteiden (jotka eivät sisälly EU:n valvontaluetteloon) vienti tiettyihin määräpaikkoihin asetettaisiin luvanvaraiseksi, ja näin ollen jäsenvaltioilla olisi velvollisuus arvioida kyseiset vientitapahtumat yhteisten sääntöjen pohjalta.

Kysymykset:

- (46) Kannattaisitteko ajatusta siitä, että nykyisen vapaaehtoisuuteen perustuvan tietojenvaihdon sijaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus vaihtaa tietoja määräämästään valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnasta (luvanvaraisuudesta)?
- (47) Kannattaisitteko ajatusta sellaisen järjestelmän kehittämisestä, joka mahdollistaisi koko EU:n kattavan valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvonnan määräämisen?
- (48) Mitä mieltä olette sellaisten tilapäisten luetteloiden laatimisesta, joihin sisältyviä tuotteita ja määräpaikkoja valvottaisiin valvontaluetteloon kuulumattomiin tuotteisiin sovellettavien säännösten nojalla?

6.8. Pyrkimyksenä täysin yhdentyneet kaksikäyttötuotteiden sisämarkkinat

Keskustelu EU:n tulevasta vientivalvontamallista jäisi vajaaksi, ellei tarkasteltaisi myös kysymystä EU:n sisäisistä siirroista, jotka yhä ovat yksi harvoista poikkeuksista tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan EU:n periaatteeseen. Kun on jo pystytty sopimaan tietyistä helpottavista toimista sotilastarvikkeiden EU:n sisäisiä siirtoja varten, on hieman epäselvää, miksi olisi syytä pitää kiinni kaksikäyttötuotteiden siirtoja EU:n sisällä koskevasta valvonnasta. EU:n sisäisten siirtojen asettaminen olennaisilta osin samojen lupavaatimusten alaiseksi kuin vienti kolmansiin maihin on vaikea perustella sisämarkkinoilla. Ongelmasta tekee vieläkin pahemman se, että EU:n sisäisten siirtolupien myöntämistä varten ei ole selkeitä, yhdenmukaisia menettelyjä. Jo useiden vuosien ajan vientivalvontaa koskevissa toisiaan seuranneissa EU:n säädöspuitteissa on jätetty avoimeksi mahdollisuus poistaa kyseistä valvontaa sitä mukaa, kun vientivalvonnan yhdenmukaistaminen EU:ssa etenee. Valitettavasti asiassa ei toistaiseksi ole edistytty.

EU:n sisäisten siirtojen valvonta estää kehitystä, sillä yritykset pyrkivät parhaansa mukaan välttelemään rajat ylittävää yhteistyötä, johon vaaditaan pitkällisiä lupamenettelyjä ja asiakirjojen ylläpitoa. Kaiken kaikkiaan on useita laaja-alaisia hankkeita, joita varten tarvitaan tällä hetkellä lukuisia lupia ja jotka hyötyisivät huomattavasti yksinkertaisemmasta lähestymistavasta EU:n sisäisten siirtojen valvontaan.

EU:n uutta vientivalvontamallia suunniteltaessa olisi vakavasti pyrittävä siihen, että kaksikäyttötuotteiden EU:n sisäisten siirtojen valvonta voidaan poistaa. Jos valvonta

kuitenkin on turvallisuussyistä tarpeen, säännönmukaisuuden varmistamiseen voitaisiin miettiä vaihtoehtoisia tapoja, kuten

- toimituksen jälkeisten todentamismenettelyjen laajempi käyttö
- luettelot EU:n hyväksytyistä loppukäyttäjistä, jotka voivat vastaanottaa tiettyjä tuotteita ja teknologiaa, jotka nykyisin sisältyvät liitteeseen IV.

Ensimmäisinä toimina tällä alalla voitaisiin vähintäänkin keventää kirjanpitovaatimuksia ja ottaa käyttöön tiettyjä tuotteita koskevia yleisiä lupia.

Kysymykset:

- (49) Kannattaisitteko sitä, että EU:n sisäisten siirtojen valvontaa pyritään asteittain vähentämään?
- (50) Kannattaisitteko sitä, että EU:n sisäisten siirtojen luvanvaraisuus korvattaisiin toimituksen jälkeisillä todentamismenettelyillä?
- (51) Kannattaisitteko sitä, että EU:n sisäisten siirtojen luvanvaraisuus korvattaisiin edellä kuvatun hyväksytyjen loppukäyttäjien luettelon käyttöönotolla?
- (52) Onko teillä muita ajatuksia siitä, miten EU:n sisäisten siirtojen valvontaa voitaisiin asteittain vähentää?

6.9. Vientivalvonnan tehokkaampi täytäntöönpano

Vientivalvontalainsäädännön täytäntöönpanoa valvoo tullit kahdessa vaiheessa, eli paikassa, jossa tavara luovutetaan vientimenettelyyn, ja EU:n rajalla. Nykyisin valvontaviranomaisilla on tätä varten käytettävissään hyvin vähän tietoja.

Parantamalla tietojenvaihtomenettelyjä edellä kuvatulla tavalla valvontaviranomaiset saisivat käyttöönsä koostettuja tietoja voimassa olevista luvista, rekisteröidyistä viejistä sekä epäilyttävistä tahoista. Kyseisiä tietoja hyödyntämällä voitaisiin paremmin määritellä liiketoimet, joihin liittyy suuri riski, ja keskittää valvontatoimia niihin.

Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuutta hyödyntää vientivalvontaprosessissa paremmin valtuutetun taloudellisen toimijan (AOE) asemaa.

Kysymykset:

- (53) Millaisia tietoja tulliviranomaiset tarvitsisivat voidakseen kunnolla valvoa vientivalvontasäännösten noudattamista EU:n rajoilla?
- (54) Olisiko tullille apua siitä, että sillä olisi käytössään koostettuja tietoja EU:ssa myönnettyistä luvista ja luettelot luvan saaneista viejistä?
- (55) Miten valtuutetun taloudellisen toimijan asemaa voitaisiin hyödyntää vientivalvonnassa?

7. PÄÄTELMÄT

7.1. Seuraavat vaiheet

Tähän vihreään kirjaan liittyvän kuulemisen tarkoituksena on käynnistää kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan EU:n valvontajärjestelmän tarkasteluprosessi, jota edellytetään asetuksen (EY) N:o 428/2009 25 artiklassa. Seuraavien vaiheiden suunniteltu aikataulu on seuraava:

- 31. lokakuuta 2011 – kuuleminen päättyy
- tammikuu 2012 – kertomus vihreän kirjan tuloksista
- syyskuu 2012 – virallinen kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle 25 artiklan nojalla
- 2013–2014 – ehdotukset kaksikäyttötuoteasetuksen muuttamiseksi.

7.2. Kuulemisen kesto

Kaikkia asianomaisia sidosryhmiä pyydetään esittämään näkökantojaan edellä mainittuihin kysymyksiin. Kannanotot olisi lähetettävä sähköpostilla viimeistään **31. lokakuuta 2011** osoitteeseen TRADE-F1-DU-CONSULT-2011@ec.europa.eu.

7.3. Kannanottojen julkaiseminen

Komissio saattaa julkaista tai levittää tähän vihreään kirjaan liittyvään kuulemisen saamiaan yksityiskohtaisia kannanottoja. Jos haluatte oman kannanottonne pysyvän luottamuksellisena, se on ilmaistava selkeästi lähettämässänne vastauksessa.