



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.4.2014 r.
COM(2014) 244 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Przegląd polityki kontroli wywozu: zapewnienie bezpieczeństwa i konkurencyjności w
zmieniającym się świecie**

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przegląd polityki kontroli wywozu: zapewnienie bezpieczeństwa i konkurencyjności w zmieniającym się świecie

1. Wprowadzenie

UE jest głównym producentem i eksporterem produktów podwójnego zastosowania i w związku z tym odgrywa istotną rolę w odniesieniu do kontroli wywozu mających na celu przeciwdziałanie proliferacji. Unijny system kontroli wywozu powstał pod koniec lat 90. XX w. i w ciągu ostatniej dekady był stopniowo wzmacniany, w szczególności w odpowiedzi na strategię UE przeciw rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (BMR) z grudnia 2003 r. Rozporządzeniem (WE) nr 428/2009¹ (zwanym dalej „rozporządzeniem”) wdrożono zobowiązania międzynarodowe podjęte na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (rezolucji RB ONZ) nr 1540 (z 2004 r.), a także stosowne porozumienia międzynarodowe i wielostronne systemy kontroli wywozu. Rozporządzenie umożliwia swobodny obrót produktami podwójnego zastosowania – z pewnymi wyjątkami – wewnątrz UE i ustanawia podstawowe zasady i wspólne reguły kontroli wywozu, pośrednictwa, tranzytu i transferu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania.

W art. 25 rozporządzenia wezwano Komisję do dokonania przeglądu wykonania tego rozporządzenia i do przedstawienia propozycji zmian. Ponadto dziesięć lat po przyjęciu strategii UE przeciw rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia Rada wezwała ostatnio do kontynuacji polityki UE w zakresie skutecznego przeciwdziałania proliferacji BMR oraz do przeprowadzenia przeglądu i wzmocnienia kontroli wywozu². Pierwszym krokiem Komisji na drodze do przygotowania przeglądu było wydanie zielonej księgi³, w ramach której zainicjowano szeroko zakrojoną debatę publiczną na temat unijnego systemu kontroli wywozu, oraz opublikowanie w styczniu 2013 r. dokumentu roboczego służb Komisji⁴, w którym określono główne kwestie podniesione przez ponad 100 zainteresowanych stron, w tym poglądy tych stron na temat możliwych zmian w kierunku bardziej zintegrowanego unijnego systemu kontroli wywozu zapewniającego bezpieczeństwo i równiejsze warunki działania. Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania rozporządzenia zostało przyjęte w dniu 16 października 2013 r.⁵; stanowiło to drugi krok w ramach procesu przeglądu. Celem niniejszego komunikatu jest wyznaczenie kierunku, w jakim powinny zmierzać unijne kontrole wywozu, oraz zidentyfikowanie konkretnych wariantów strategicznych, które należy zaktualizować i dostosować do szybko zmieniających się okoliczności technologicznych, gospodarczych i politycznych.

Niniejszy komunikat uznano za inicjatywę w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

¹ Dz.U. L 134 z 29.5.2009, s. 1.

² Konkluzje Rady w sprawie zapewnienia kontynuacji skutecznej polityki UE w odpowiedzi na nowe wyzwania związane z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia (BMR) i systemów jej przenoszenia z dnia 21 października 2013 r.

³ COM(2011) 393 z 30.6.2011.

⁴ SWD(2013) 7 z 17.1.2013.

⁵ COM(2013) 710 z 16.10.2013.

2. Kontrole wywozu w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa, technologii i środowiska gospodarczego: potrzeba przeprowadzenia przeglądu polityki kontroli wywozu

Od przełomu wieków globalny system przeciwdziałania proliferacji został znacznie rozwinięty; wprowadzono ponadto solidne bariery przeciwko proliferacji. Kontrole wywozu stanowią podstawowy instrument w zestawie narzędzi służących przeciwdziałaniu proliferacji, muszą one jednak dotrzymywać kroku zmieniającym się zagrożeniom związanym z proliferacją, szybkiemu rozwojowi technologicznemu i naukowemu oraz przemianom w gospodarce światowej, które tworzą nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i wpływają na równe warunki działania na całym świecie.

2.1. Zmieniające się i nowe ryzyko i zagrożenia dla bezpieczeństwa

- Wyzwania w zakresie rozprzestrzeniania BMR są coraz liczniejsze, a rozprzestrzenianie BMR nadal stanowi jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa UE, w szczególności ze względu na fakt, że coraz większa liczba państw rozwija zdolności sprzyjające proliferacji. W związku z tym handel produktami wrażliwymi pozostanie prawdopodobnie głównym sposobem zaopatrywania tajnych programów proliferacji w przyszłości.
- Globalizacja i coraz bardziej intensywna działalność podmiotów niepublicznych zaangażowanych w tajne programy proliferacji powoduje nagromadzenie transnarodowych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w ramach którego dochodzi do zbiegania się nielegalnych rodzajów działań, a handlarz narkotyków może również działać jako terrorysta lub podmiot zajmujący się rozprzestrzenianiem broni. Zagrożenie terrorystyczne i narażenie na ataki niekonwencjonalne nadal wymagają szczególnej uwagi, zwłaszcza ze względu na zmieniający się profil terrorystów i zglobalizowany charakter terroryzmu.
- Podmioty zajmujące się rozprzestrzenianiem broni są dynamiczne i opracowują zmieniające się strategie w zakresie proliferacji, aby wykorzystać podatność wzajemnie powiązanych globalnych systemów handlu i systemów informacyjnych. Podmioty te wypracowują techniki w celu uniknięcia kontroli, wykorzystując coraz bardziej zaawansowane sieci wsparcia charakteryzujące się obecnością różnych podmiotów niepublicznych (w tym działających legalnie podmiotów gospodarczych niebędących w kręgu podejrzeń, takich jak dostawcy, którzy nie są obznajomieni z ryzykiem proliferacji, agencje finansowe, przewoźnicy, instytucje naukowe i akademickie) i przewożąc produkty wrażliwe przez obszary, na których znajdują się instytucje krajowe i węzły przeładunkowe stanowiące słabe punkty.

2.2. Szybkie postępy technologiczne i naukowe

- Główną rolę w pojawianiu się nowych rodzajów ryzyka proliferacji odgrywają innowacje i rozpowszechnianie postępu technologicznego: coraz większe znaczenie dla bezpieczeństwa rządów oraz przedsiębiorstw i obywateli ma technologia. Nowe

technologie sprawiają, że opracowywanie i produkcja broni są w zasięgu większej grupy osób, przez co liczba zagrożeń ulega zwielokrotnieniu. Ponadto szybkie rozpowszechnianie technologii informacyjnej naraża nowoczesne gospodarki na nowe ryzyko spowodowane łączalnością związaną z handlem światowym i globalnymi sieciami danych, w tym na powstawanie specjalnych „cybernarzędzi” przeznaczonych do masowego nadzoru, monitorowania, śledzenia i przechwytywania. Bezpieczeństwo cybernetyczne ma obecnie zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa UE, a „cyberprolifracja” stała się ważnym aspektem kontroli wywozu.

- Wywóz coraz częściej polega na przesyłaniu, a nie przewożeniu. W czasach przetwarzania w chmurze przepływy informacji zawierające wrażliwą technologię można wykorzystywać do produkcji nieograniczonych ilości towarów wrażliwych; stanowi to istotne wyzwanie dla kontroli wywozu, w szczególności ze względu na nieodpowiedniość kontroli granicznych oraz trudności przedsiębiorstw w zapewnieniu zgodności (np. w odniesieniu do struktury IT, współpracy w zakresie inżynierii, podróży ekspertów itp.). Kontrole wywozu muszą zatem funkcjonować „online” w kontekście globalnie powiązanego świata, w którym niematerialne transfery technologii (ITT)⁶ mają coraz większe znaczenie względem fizycznego przemieszczenia towarów.
- Badania naukowe prowadzą do nadzwyczajnych postępów, które są korzystne dla społeczeństwa, ale ryzyko niewłaściwego wykorzystywania badań wywołuje rosnące napięcie między zasadą otwartości w nauce a kwestiami bezpieczeństwa. W debatach podkreślono potrzebę uwzględnienia globalnego charakteru nauki oraz swobodnego przepływu informacji naukowych⁷, ale zwrócono też uwagę na konieczność odniesienia się do ryzyka związanego z potencjalnym nadużyciem badań naukowych i zapewnienia niezależnej oceny wpływu na kwestie bezpieczeństwa.

2.3. Globalne łańcuchy dostaw i równe warunki działania

- Bezpieczeństwo stało się głównym elementem odpowiedzialnych łańcuchów dostaw. Kontrole wywozu muszą zapewniać ochronę legalnego handlu przed ryzykiem związanym z nielegalnymi transakcjami ze względu na rosnącą złożoność i podatność przepływów handlowych, w miarę jak coraz większa liczba transgranicznych przepływów towarów, inwestycji, usług, know-how i ludzi związanych z międzynarodowymi sieciami produkcji prowadzi do powstawania szybszego i zdematerializowanego handlu światowego. Wykorzystywanie pośredników w obrocie handlowym, firm-przykrywek, przesunięć handlu i punktów przeładunkowych zwiększyło liczbę i rodzaje podmiotów uczestniczących we wrażliwych na proliferację transferach oraz liczbę i rodzaje działań prowadzonych w ramach tych transferów. Rozwój usług internetowych i handlu elektronicznego rodzi nowe wyzwania, gdyż handel cyfrowy musi pozostać otwarty i bezpieczny.

⁶ Niematerialny transfer technologii obejmuje zarówno transfer informacji technicznych za pośrednictwem środków elektronicznych, jak i transfer wiedzy i umiejętności przez osoby.

⁷ C(2012) 4890 final w sprawie dostępu do informacji naukowej oraz jej ochrony.

- Powstanie globalnych łańcuchów wartości i powiększenie międzynarodowych zdolności produkcyjnych prowadzi do większej dostępności zagranicznych produktów podwójnego zastosowania. Własność i obsługa przedsiębiorstw sektora produktów podwójnego zastosowania mają w coraz większym stopniu wymiar międzynarodowy, a obecnie zaangażowanych jest wiele różnych podmiotów. W zasadniczy sposób wpływa to na pojęcie „dostawcy”, które leży u podstaw kontroli wywozu i ilustruje potrzebę zapewnienia elastycznych kontroli wywozu, które będą dostosowywane do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej.
- Profil sektorów zaawansowanej technologii również ulega zmianie. Zacieranie się granic między technologią cywilną i obronną a bazami przemysłowymi oraz rosnąca liczba produktów o nieokreślonych cechach podwójnego zastosowania sprawiają, że rozróżnienie między transferami o charakterze wyłącznie cywilnym a transferami produktów podwójnego zastosowania jest coraz trudniejsze. W rezultacie przez lata handel produktami podwójnego zastosowania stopniowo rósł i obecnie stanowi znaczną część handlu zagranicznego⁸. Konsekwencją szerokiego zakresu sektora i produktów w ramach tego handlu są wyzwania operacyjne wynikające z rosnącej liczby zastosowań i coraz większego ich zróżnicowania.
- Kontrole wywozu stanowią istotny czynnik konkurencyjny ze względu na fakt, iż europejska gospodarka przechodzi na innowacyjną produkcję o wysokiej wartości dodanej, a europejskie łańcuchy wartości są integralną częścią globalnych łańcuchów wartości. W tym kontekście zróżnicowane poziomy kontroli w państwach trzecich powodują zakłócenia konkurencji ze szkodą dla przedsiębiorstw z UE prowadzących działalność na całym świecie. Ponadto niektóre pozostałe rozbieżne parametry kontroli i przypadki „asymetrycznego wdrażania” kontroli mogą czasami wpływać na konsekwentne wprowadzanie kontroli i równych warunków działania w UE.

3. Poza materialnością i granicami: w kierunku zintegrowanego systemu strategicznej kontroli handlu opartego na analizie ryzyka

W ramach obecnego systemu kontroli wywozu UE dążyła do zapewnienia równowagi między bezpieczeństwem a handlem. Wspomniany system jest na ogół uznawany za solidny i skuteczny oraz zapewniający mocne podstawy prawne i instytucjonalne. Jednak system ten nie może pozostać bez zmian: należy go poddać ponownej ocenie i zaktualizować w celu sprostania nowym wyzwaniom i wytworzenia zdolności w zakresie nowoczesnej kontroli, które są UE niezbędne w nadchodzącej dekadzie i w późniejszym czasie. Można to osiągnąć poprzez nadanie nowego impulsu opracowaniu zintegrowanego modelu strategicznej kontroli handlu opartego na analizie ryzyka na podstawie następujących wytycznych:

- oparty na analizie ryzyka przegląd w zakresie równowagi między koniecznością regulacji handlu a redukcją obciążeń regulacyjnych, aby zapewnić czytelność i

⁸ Wartość unijnego wywozu produktów podwójnego zastosowania podlegającego kontroli szacuje się na około 2,5 % całkowitego wywozu UE. Więcej informacji na temat unijnego handlu produktami podwójnego zastosowania można znaleźć w dokumencie COM(2013) 710 final.

proporcjonalność przepisów. Można również przewidzieć działania nieregulacyjne – wytyczne, łączenie zasobów itp. – aby wyposażać unijny system kontroli w elastyczne narzędzia w celu reagowania na nowe wyzwania przy jednoczesnym zapewnianiu równych warunków działania na unijnym rynku wewnętrznym,

- podejście zintegrowane mające na celu zwiększenie spójności wszystkich „filarów” kontroli wywozu (przepisów, wcześniejszego wydawania zezwoleń, realizacji, egzekwowania, działań informacyjnych) poprzez opracowanie wspólnej unijnej sieci kontroli, która wspiera zwiększenie ukierunkowania na jednolitą realizację i egzekwowanie w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji i zwiększenia bezpieczeństwa,
- przejrzystość i zaangażowanie zainteresowanych stron oraz większa rola sektora prywatnego stanowią podstawowy element podejścia zintegrowanego umożliwiającego podmiotom gospodarczym w pełni odgrywanie ich funkcji uzupełniających, co prowadzi do optymalizacji wykorzystywania zasobów i wsparcia skutecznej zgodności,
- proliferacja jest prowadzona w kontekście międzynarodowym, dlatego polityka kontroli wywozu musi uwzględniać wymiar międzynarodowy. Opracowanie zintegrowanego systemu pozwoli na bardziej aktywne działania zewnętrzne UE, wzmocnienie procesów wielostronnych, które stanowią podstawę globalnego systemu kontroli wywozu, a jednocześnie stworzy podstawy dla korzystnych dla wszystkich stron stosunków z głównymi podmiotami. To z kolei wzmocni bezpieczeństwo samej UE.

3.1. Priorytet 1: Dostosowanie do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa i zwiększenie wkładu UE w bezpieczeństwo międzynarodowe

Unijny system kontroli wywozu musi odpowiadać na zmieniające się założenia polityki zagranicznej i dotrzymywać kroku nowym podejściom do bezpieczeństwa. System ten musi integrować skutki, jakie ma dla bezpieczeństwa nieustannie rosnąca liczba powstających technologii i szerszy zakres produktów podwójnego zastosowania, aby zapewnić ich pokojowe wykorzystanie. W ramach tego systemu należy wyjść poza w coraz większym stopniu sztuczny podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz stawić czoła zmieniającym się zagrożeniom dotyczącym proliferacji, które występują ponad granicami i jurysdykcjami.

- Komisja rozważy rozwój w kierunku podejścia „bezpieczeństwa ludzkiego”⁹, uznając, że bezpieczeństwo i prawa człowieka są ze sobą nierozdzielnie związane. Rozwój taki może obejmować rozwój w kierunku pojęcia produktów „strategicznych”, obejmując nie tylko i wyłącznie produkty, których potencjalne końcowe przeznaczenie ma charakter wojskowy lub związany z rozprzestrzenianiem BMR, ale również zastosowanie szerszego podejścia do bezpieczeństwa. Może to również oznaczać konieczność doprecyzowania kryteriów

⁹ „Podejście uwzględniające bezpieczeństwo ludzkie” ma na celu umieszczenie ludzi w centrum unijnej polityki kontroli wywozu, w szczególności poprzez uznawanie wzajemnych powiązań między prawami człowieka, pokojem i bezpieczeństwem.

kontroli, aby uwzględnić szersze skutki dla bezpieczeństwa, w tym potencjalny wpływ np. terroryzmu lub naruszenia praw człowieka na bezpieczeństwo osób. Takie podejście wzmocniłoby również spójność z innymi kontrolami bezpieczeństwa handlu i zbieżność z tendencjami międzynarodowymi, np. traktatem o handlu bronią¹⁰ i protokołem ONZ o handlu bronią.

- Komisja rozważy opracowanie podejścia „inteligentnego bezpieczeństwa”, aby zapewnić dostosowanie do przemian w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania i do rozprzestrzeniania nowych technologii oraz aby zapobiec rosnącej złożoności międzynarodowego łańcucha dostaw. Może to obejmować rozważenie następujących wariantów:
 - o rozwoju „zdolności reagowania UE za pomocą technologii” w celu aktywnego uczestnictwa w złożonych pod względem technicznym dyskusjach dotyczących wykazów kontrolnych oraz w celu zapewnienia szybkiego reagowania na wyzwania związane z powstającymi technologiami (takimi jak przetwarzanie w chmurze, metoda addytywna (druk przestrzenny), nanotechnologia), a także wyłączenia z zakresu kontroli produktów, które stały się przestarzałe lub są szeroko dostępne w ogólnej sprzedaży. Mechanizm ten może opierać się wiedzy fachowej dostępnej organom kontroli wywozu i na usystematyzowanej współpracy z przemysłem. Może to również oznaczać opracowanie wytycznych, w których technologie stanowią najistotniejszy element rozwoju w odniesieniu do przedsiębiorstw, przedstawiających rodzaje ryzyka i wzywających do przejrzystości, jasności prawa oraz wspólnego podejścia,
 - o opracowania skutecznego reagowania UE na wykorzystywanie cyberprzestrzeni w celu prowadzenia działań proliferacyjnych i wyjaśnienia kontroli cybernarrzędzi¹¹. Może to oznaczać działania UE wspierające wielostronne decyzje dotyczące cybernarrzędzi lub warianty alternatywne, takie jak wprowadzenie autonomicznych wykazów UE lub specjalnego mechanizmu „catch-all” bez ograniczania konkurencyjności unijnego przemysłu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) i włączenia go w globalne łańcuchy dostaw,
 - o unowocześnionego podejścia do kontroli ukierunkowanego na kwestię przenikania się legalnego i nielegalnego handlu, co może obejmować warianty służące wzmocnieniu podstawy prawnej i aktualizacji określonych modeli kontroli w celu uwzględnienia wszystkich aspektów i podmiotów łańcucha kontroli oraz odniesienia się do odmiennych zastosowań kontroli i powiązanej podatności. Może to obejmować wyjaśnienie pojęć wywozu i eksportera w celu uchwycenia różnorodności działań prowadzonych w ramach globalnych łańcuchów dostaw i różnorodności podmiotów uczestniczących w tych łańcuchach, prowadzenie przeglądu określania właściwego organu (w szczególności w przypadku przedsiębiorstw spoza UE), aktualizowanie

¹⁰ Celem traktatu o handlu bronią jest ograniczenie nielegalnego handlu bronią poprzez określenie przejrzystych zasad i wspólnych norm etycznych w odniesieniu do międzynarodowego handlu bronią konwencjonalną.

¹¹ Zob. również wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń”, JOIN(2013) 1 final z 7.2.2013.

kontroli pomocy technicznej, zwiększanie spójności oraz egzekwowania kontroli pośrednictwa i tranzytu, a także wprowadzanie szczególnych przepisów prawnych mających na celu przeciwdziałanie obejściu tych kontroli i uwzględnienie transakcji, w których uczestniczą osoby z UE, niezależnie od ich lokalizacji. Ponadto warianty dotyczące wprowadzenia nowych modeli kontroli i partnerstwa z sektorem prywatnym mogłyby przyczynić się do przeniesienia nacisku na monitorowanie końcowego przeznaczenia oraz ułatwienie prowadzenia legalnego wywozu i wykrywania nielegalnego handlu.

- Komisja mogłaby zbadać warianty promowania konkretnej strategii w celu zapewnienia „kontroli niematerialnej” i sprostania wyzwaniom związanym z niematerialnymi transferami technologii (ITT), w tym odniesienia się do konieczności wyjaśnienia kontroli „badania produktów podwójnego zastosowania”, unikając jednocześnie tworzenia nadmiernych przeszkód dla swobodnego przepływu wiedzy i konkurencyjności nauki i technologii UE na rynkach światowych.
 - o Wyjaśnienie ram prawnych mających zastosowanie do ITT może obejmować przeprowadzenie przeglądu przepisów prawnych lub zapewnienie wytycznych dotyczących podstawowych pojęć, które mają zastosowanie do transferów elektronicznych kontrolowanych technologii. Może ono również uwzględniać modele kontroli i wprowadzenie szczególnych narzędzi w celu ułatwienia swobodnego przepływu technologii (np. generalne unijne zezwolenia na wywóz (EUGEA) w odniesieniu do badań i rozwoju wewnątrz przedsiębiorstwa) przy jednoczesnym zwiększaniu identyfikowalności ITT i egzekwowania dzięki podejściu, w ramach którego nacisk przenosi się na przepisy dotyczące kontroli poprzedzającej transfer – np. rejestracji, audytu wewnętrznego – i monitorowanie po transferze – np. audytu zgodności – zamiast koncentrowania się na samej transmisji.
 - o Ukierunkowane i skoordynowane działania informacyjne skierowane do społeczności naukowo-badawczych w całej UE mogłyby podnieść poziom wiedzy na temat mających zastosowanie zasad i promować skuteczną realizację kontroli przez naukowców i pracowników laboratoryjnych. Można również uwzględnić inne warianty, takie jak przygotowanie kodeksu postępowania dla naukowców zaangażowanych w prowadzenie badań produktów podwójnego zastosowania.

3.2. Priorytet 2: Promowanie konwergencji kontroli wywozu i równych warunków działania na świecie

Mimo rosnącego międzynarodowego uznania kontroli wywozu zróżnicowane normy kontroli w państwach trzecich powodują zakłócenie konkurencji i tworzą słabe ogniwa w globalnym łańcuchu dostaw, co mogą wykorzystywać podmioty zajmujące się rozprzestrzenianiem broni. Polityka UE powinna zatem promować konwergencję w kierunku światowych i skutecznych kontroli w odniesieniu do globalnych łańcuchów dostaw w celu sprostania wyzwaniu, jakim jest dla przemysłu jednoczesne zachowanie zgodności z różnymi przepisami i wspieranie równych warunków działania.

- Komisja mogłaby rozważyć utworzenie skutecznego mechanizmu regularnej aktualizacji wykazów kontrolnych UE w oparciu o doświadczenie organów krajowych, aby zapewnić uwzględnienie w wykazach kontrolnych rozwoju technologicznego i handlowego i ograniczyć zakłócenia konkurencji związane z przestarzałymi kontrolami.
- Chociaż strukturę UE w zakresie udzielania zezwoleń ogólnie uznaje się za zadowalającą, proces udzielania zezwoleń nadal wpływa na konkurencyjność. W związku z tym Komisja będzie szukała sposobów na zoptymalizowanie struktury udzielania zezwoleń i procesów udzielania zezwoleń, aby uniknąć uciążliwych procedur udzielania zezwoleń oraz ograniczyć opóźnienia i zakłócenia konkurencji. Mogą one obejmować warianty:
 - wprowadzenia systemu regularnych przeglądów krajowych generalnych zezwoleń na wywóz (NGEA) oraz dyskusji dotyczących ich ewentualnego przekształcenia w generalne unijne zezwolenia na wywóz (EUGEA) i rozszerzenia ich obowiązywania na całą UE,
 - przejścia na otwarte udzielanie zezwoleń poprzez wprowadzenie dodatkowych EUGEA, przeprowadzanie przeglądu w zakresie równowagi między skutecznym podejmowaniem działań na rzecz przeciwdziałania proliferacji a ograniczeniem obciążeń dla organów udzielających zezwoleń i eksporterów przez proporcjonalny poziom kontroli, np.:
 - „przesyłki o niskiej wartości” w celu ułatwienia wywozu niewielkiej liczby produktów charakteryzujących się niskim ryzykiem proliferacji,
 - „szyfrowanie” w celu umożliwienia wywozu produktów ICT powszechnie wykorzystywanych w procesach przemysłowych i funkcjonujących w bardzo konkurencyjnym środowisku,
 - „transfery technologii wewnątrz przedsiębiorstwa” do celów badań i rozwoju,
 - „transfery wewnątrzunijne” w odniesieniu do produktów określonych w załączniku IV¹², dopuszczając istnienie modeli kontroli, które nie utrudniają swobodnego przepływu towarów i technologii w ramach jednolitego rynku,
 - „duże projekty” zapewniające organom bardziej ogólny ogłód sytuacji zamiast zbioru indywidualnych wniosków o udzielenie zezwolenia,
 - przeprowadzenia przeglądu parametrów (przeznaczenia, produktów) istniejących EUGEA, aby zapewnić ich aktualność, i harmonizacji określonych warunków udzielania zezwoleń i wymogów w odniesieniu do tego udzielania zezwoleń w celu promowania spójnej realizacji kontroli w całej UE, w tym okresu ważności poszczególnych zezwoleń i odmów udzielenia zezwolenia. Można rozważyć również przygotowanie wytycznych dotyczących spójnych praktyk udzielania

¹² W załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 428/2009 wymieniono w szczególności produkty wrażliwe podwójnego zastosowania podlegające również kontroli transferu wewnątrzunijnego.

zezwoleń, w tym najlepszych praktyk, np. w zakresie czasu rozpatrywania wniosków.

- Komisja oceni warianty promowania globalnej konwergencji kontroli wywozu pod kątem ułatwienia handlu produktami podwójnego zastosowania. Ocena taka mogłaby obejmować działania służące promowaniu spójnego, kompleksowego i jednolitego przedstawienia UE w systemach¹³ jako odzwierciedlenie roli UE w przeciwdziałaniu proliferacji i w handlu. Ocena mogłaby również wiązać się z aktywną realizacją zewnętrznych działań informacyjnych i współpracą na rzecz wspierania krajów partnerskich w opracowywaniu zbieżnych przepisów oraz z rozwijaniem dialogu w zakresie kontroli wywozu z głównymi partnerami handlowymi w celu uniknięcia sprzecznych wymogów regulacyjnych i ograniczenia obciążenia administracyjnego w odniesieniu do sektorów ukierunkowanych na wywóz.

3.3. Priorytet 3: Opracowanie skutecznego i konkurencyjnego unijnego systemu kontroli wywozu

Wielopoziomowa struktura unijnych kontroli wywozu zapewnia wyjątkowy i elastyczny system, ale przypadki rozbieżnego stosowania tych kontroli mogą niekiedy niwelować ich ogólną skuteczność. W związku z tym Komisja powinna dokonać oceny wariantów mających na celu rozwiązanie kwestii „asymetrycznego wdrażania” kontroli, aby ograniczyć zakłócenia konkurencji i koszty transakcji związane z kontrolami w UE.

- Rozbieżności w decyzjach w sprawie kontroli często przypisuje się zauważalnemu brakowi zharmonizowanej unijnej polityki kontroli wywozu, a zwłaszcza odmiennej ocenie ryzyka leżącej u podstaw decyzji w sprawie kontroli. Podejście oparte na analizie ryzyka polegające na opracowaniu wspólnych ram zarządzania ryzykiem mogłoby zapewnić większą spójność w identyfikowaniu transakcji wysokiego ryzyka przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystania zasobów skalę całej UE i ograniczeniu zakłóceń konkurencji wynikających z rozbieżnych decyzji w sprawie kontroli.
- Kontrole „catch-all”¹⁴ nadal stanowią istotne narzędzie służące zapobieganiu wykorzystywaniu produktów niewymienionych w wykazie w celu proliferacji, jednak niejednolita realizacja kontroli wywołała wątpliwości co do jasności prawnej, zakłóceń konkurencji i potencjalnych słabych ogniw w łańcuchu kontroli. Osiągnięcie większej konwergencji byłoby możliwe dzięki harmonizacji pojęcia kontroli „catch-all” i wsparcia procesu konsultacji w celu zapewnienia stosowania tych kontroli w całej UE i wzmocnienia polityki niepodcinania cen. Działania te można wesprzeć przez regularną wymianę informacji i ustanowienie unijnej bazy danych dotyczących kontroli „catch-all”. Niektóre informacje mogłyby być przedmiotem wymiany z organami celnymi i innymi agencjami w celu zwiększenia egzekwowania przepisów lub mogłyby być udostępniane

¹³ Zob. np. zasady ogólne dotyczące oświadczeń UE na forum organizacji wielostronnych, dok. 15901/11 z dnia 24 października 2011 r.

¹⁴ Tak zwane kontrole „catch-all” mają zastosowanie do produktów podwójnego zastosowania niewymienionych w wykazie, których potencjalne końcowe przeznaczenie ma charakter wojskowy lub związany z proliferacją.

publicznie. Dzięki przejrzystości można wspierać należytą staranność podmiotów gospodarczych w zapewnianiu bezpieczeństwa łańcucha dostaw.

- Komisja mogłaby przeprowadzić ocenę wariantów ponownej krytycznej oceny kontroli transferów wewnątrzunijnych w celu zminimalizowania pozostałych barier na jednolitym rynku, przy jednoczesnym utrzymaniu ścisłych kontroli najbardziej wrażliwych produktów podwójnego zastosowania. Ocena ta mogłaby obejmować przegląd załącznika IV, aby uwzględnić w szczególności zaktualizowany wykaz produktów najbardziej wrażliwych lub wprowadzenie EUGEA w odniesieniu do transferów wewnątrzunijnych, w tym transferów technologii. Można opracować odpowiednie warunki i wymogi, obejmujące warianty weryfikacji po dostawie w UE i służące zrekompensowaniu zaprzestania udzielania zezwoleń poprzedzających transfer i zapewnieniu bezpieczeństwa transferów oraz dostępności informacji.

3.4. Priorytet 4: Wspieranie skutecznej i spójnej realizacji kontroli wywozu oraz skutecznego i spójnego egzekwowania takiej kontroli

W ramach polityki kontroli wywozu należy skoncentrować się nie tylko na ustanowieniu zasad w odniesieniu do kontroli handlu legalnego, ale również uwzględnić kwestię udaremnienia i powstrzymania handlu nielegalnego. Spójne realizacja i egzekwowanie kontroli w całej UE są konieczne, aby wyeliminować ryzyko unikania procesu kontroli, jednak brak rzetelnych ogólnounijnych statystyk i danych wywiadowczych nadal utrudnia skuteczną politykę i działania operacyjne. Komisja dokona przeglądu następujących wariantów w celu opracowania bardziej zintegrowanych ram realizacji i egzekwowania:

- Przy ponad 40 000 wnioskach rocznie kontrole wywozu stanowią duże wyzwanie pod względem zasobów administracyjnych w organach kontrolnych. Opracowanie unijnej sieci kontroli wywozu mogłoby wzmocnić ogólną wydajność systemu przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystywania zasobów i utrzymywaniu kosztów administracyjnych pod kontrolą dzięki zastosowaniu następujących wariantów:
 - o bardziej intensywniej, ustrukturyzowanej wymiany informacji na temat danych dotyczących udzielania zezwoleń i innych istotnych informacji (np. miejsca przeznaczenia, użytkowników końcowych, zdarzeń i naruszeń) między organami kontroli wywozu; taka wymiana mogłaby umożliwić dostęp do najistotniejszych informacji wszystkim właściwym organom na podstawie jasno określonych potrzeb w celu uniknięcia nadmiaru informacji. Zabezpieczona infrastruktura IT „DUeS”¹⁵ mogłaby zostać rozwinięta, aby wspierać bardziej intensywną wymianę informacji,
 - o wzmocnienie współpracy strategicznej i operacyjnej z organami ścigania, np. organami celnymi, można osiągnąć poprzez zapewnienie włączenia priorytetów kontroli wywozu w odpowiednie cykle polityki¹⁶, poprzez wymianę informacji za

¹⁵ Elektroniczny system dotyczący produktów podwójnego zastosowania.

¹⁶ W szczególności w odniesieniu do organów celnych opracowanie nowej „Strategii i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa łańcucha dostaw”, o które dniu 18 czerwca 2013 r. wystąpiła Rada, stanowi istotną szansę na rozważenie jak najlepszego wykorzystania ulepszonych „Ram wspólnego zarządzania

pomocą ogólnounijnego systemu wymiany, poprzez opracowanie wspólnych narzędzi zarządzania ryzykiem i realizację wspólnych operacji. Ukierunkowana wymiana informacji na temat działalności w zakresie egzekwowania umożliwiłaby lepszy strategiczny przegląd skuteczności kontroli w całej UE i wymianę najlepszych praktyk oraz mogłaby zapewnić informacje zwrotne do celów kształtowania polityki, np. w odniesieniu do wykrywania nielegalnego handlu,

- o większa spójność między poszczególnymi instytucjami UE a państwami członkowskimi i identyfikacja synergii między instrumentami kontroli handlu związanymi z bezpieczeństwem, np. poprzez utworzenie wspólnej infrastruktury IT w formie wspólnej platformy wsparcia wymiany informacji w całej UE, mogłyby zwiększyć ogólny wpływ działań UE mających na celu przeciwdziałanie proliferacji. Należy również zapewnić spójność z innymi ściśle powiązanymi strategiami i przepisami UE, np. zgodnie z planem działania UE w zakresie bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego, rozporządzeniem (UE) nr 98/2013 w sprawie prekursorów materiałów wybuchowych i rozporządzeniem (UE) nr 258/2012 dotyczącym broni palnej,
- o w ostatniej dekadzie miało miejsce kompleksowe budowanie zdolności w zakresie kwestii związanych z BMR, obejmujące istotne programy pomocowe w zakresie kontroli wywozu skierowane do państw trzecich, podczas gdy inicjatywy wewnątrz UE są nadal na wczesnym etapie wdrożenia. Opracowanie ukierunkowanego, ogólnounijnego programu budowania zdolności i szkolenia dla właściwych urzędników, w tym dla funkcjonariuszy celnych i organów granicznych, mogłoby zwiększyć zdolność zapobiegania transgranicznemu handlowi produktami o znaczeniu strategicznym i wykrywania takiego handlu. Gromadzenie wiedzy fachowej, np. poprzez dalszy rozwój „zespołu ekspertów”, również mogłoby wzmocnić unijny łańcuch kontroli.
- W nowoczesnych gospodarkach sektor prywatny odgrywa najbardziej istotną rolę w łańcuchu kontroli. W związku z tym partnerstwa z sektorem prywatnym mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa i odporności globalnego łańcucha dostaw. Podmioty gospodarcze mają odpowiednie kompetencje, aby wykrywać nielegalny handel i chronić technologię wrażliwą, podczas gdy niejednolite przestrzeganie przepisów dotyczących handlu prowadzi do zakłóceń handlu i stwarza okazje do wykorzystywania słabych punktów w łańcuchach dostaw. Stworzenie tych warunków zależy od lepszej koordynacji i porozumienia między rządami a sektorem prywatnym oraz może pociągać za sobą szereg działań, takich jak:
 - o starania na rzecz zgodności można uznać poprzez uproszczenie procesów kontroli i przyspieszonego wywozu dzięki określeniu jasnych norm w zakresie zgodności dla sektora prywatnego do celów stosowania uproszczonych mechanizmów (takich jak EUGEA, NGEA i zezwolenia globalne) jako istotnego przywileju nadawanego wiarygodnym eksporterom. Działania te mogą obejmować wymogi prawne lub wytyczne dla podmiotów gospodarczych dotyczące identyfikowania ryzyka narażenia na proliferację, zarządzania tym ryzykiem i łagodzenia tego ryzyka poprzez

ryzykiem” w odniesieniu do kontroli celnych w celu wspierania współpracy w zakresie udzielania zezwoleń, egzekwowania przepisów i ułatwienia handlu w przyszłości.

zwiększenie czujności w odniesieniu do produktów, które w znacznym stopniu sprzyjają proliferacji, dzięki wprowadzeniu wymogów dotyczących należytej staranności i ujawniania informacji, w tym zgłaszania podejrzanych transakcji. Należy ograniczyć koszty dla przedsiębiorstw i zachęcać do samoregulacji, natomiast w standardowych wymogach dotyczących wewnętrznych programów zgodności (ICP) można by zapewnić wsparcie równych warunków działania w UE. Spójność i konkurencyjność to aspekty wzajemnie się wzmacniające, ponieważ spójność ogranicza ryzyko niezamierzonego dostarczania produktów podwójnego zastosowania do programów, które budzą zastrzeżenia i narażają firmy na kary i utratę reputacji. Ponadto warianty wspierania spójności z programem zaufanego przedsiębiorcy (upoważnionego przedsiębiorcy) organów celnych mogłyby ograniczyć powielanie kontroli i oferować racjonalne pod względem kosztów możliwości zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i administracji,

- o przejrzystość i skoordynowane działania informacyjne mogłyby stanowić istotny krok w kierunku zapewnienia jasności wymogów, wspierania starań podmiotów gospodarczych w zakresie zgodności oraz poprawienia ich zdolności do realizowania kontroli, tym samym tworząc warunki, w których każdy z elementów łańcucha dostaw jest odporny na „skażenie” nielegalnym handlem. Mogłoby to obejmować publikacje sprawozdań i danych na temat kontroli, które nie są szczególnie chronione, w tym wytycznych promujących dobre praktyki w zakresie zgodności,
 - o opracowanie wspólnych unijnych instrumentów wsparcia dla podmiotów gospodarczych, np. ujednoliconych narzędzi informatycznych i elektronicznych systemów udzielania zezwoleń, mogłoby także wspierać podejmowane przez przedsiębiorstwa starania na rzecz zgodności.
- Kontrole wywozu odzwierciedlają zobowiązania międzynarodowe i stanowią podstawową gwarancję w odniesieniu do integralności handlu międzynarodowego, dlatego też konieczne jest zwiększenie ich skuteczności na poziomie globalnym. Można zbadać warianty realizacji kontroli wspólnie z partnerami zewnętrznymi w celu ułatwienia prowadzenia bezpiecznego handlu produktami strategicznymi, np. przez opracowanie monitorowania w zakresie końcowego przeznaczenia w przedsiębiorstwach z państw trzecich oraz wzajemne uznawanie oceny.

4. Wniosek

Skuteczne kontrole wywozu leżą w interesie zarówno podmiotów gospodarczych, państw członkowskich, jak i obywateli UE, zapewniając bezpieczeństwo poprzez zwalczanie nielegalnego handlu przy jednoczesnym ułatwianiu prowadzenia handlu legalnego. Uaktualnione podejście UE i ramy regulacyjne wzmocnią bezpieczeństwo i integralność łańcucha dostaw. Będzie to wymagało bardziej systematycznej wymiany informacji na temat ryzyka i koordynacji między organami udzielającymi zezwoleń a innymi organami oraz zaangażowania z sektorem prywatnym, a także ściślejszej współpracy międzynarodowej.

Przed podjęciem konkretnych inicjatyw Komisja zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o rozważenie podejścia przedstawionego w niniejszym komunikacie. Komisja

przeprowadzi jednocześnie ocenę wpływu wariantów przeglądu określonych w niniejszym komunikacie, aby zidentyfikować najbardziej odpowiednie działania regulacyjne i nieregulacyjne do celów ich realizacji. W odniesieniu do REFIT Komisja oceni koszty i korzyści związane z różnymi wariantami, w szczególności pod względem potencjalnego uproszczenia regulacji i ograniczenia obciążeń.

Wykaz skrótów

ATT	traktat o handlu bronią
DUEs	elektroniczny system dotyczący produktów podwójnego zastosowania
UE	Unia Europejska
EUGEA	generalne unijne zezwolenia na wywóz
ICP	wewnętrzny program zgodności
ICT / IT	technologie informacyjno-komunikacyjne
ITT	niematerialny transfer technologii
NGEA	krajowe generalne zezwolenie na wywóz
REFIT	program sprawności i wydajności regulacyjnej
BMR	broń masowego rażenia
rezolucja RB ONZ	rezolucja Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych