



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.1.2024 r.  
COM(2024) 25 final

**BIAŁA KSIĘGA**  
**w sprawie kontroli wywozu**

# **BIAŁA KSIĘGA**

## **w sprawie kontroli wywozu**

### **Spis treści**

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. WPROWADZENIE: DLACZEGO POTRZEBNA JEST BIAŁA KSIĘGA?</b>                                                                                    | <b>2</b>  |
| <b>2. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE PRODUKTÓW PODWÓJNEGO ZASTOSOWANIA Z 2021 R.: STAN REALIZACJI</b>                                                  | <b>3</b>  |
| <b>3. NAJNOWSZE ZMIANY W OBSZARZE KONTROLI WYWOZU</b>                                                                                            | <b>4</b>  |
| <b>3.1. Wpływ Rosji na funkcjonowanie wielostronnych reżimów kontroli eksportu</b>                                                               | <b>5</b>  |
| <b>3.2. Częstsze przypadki odwoływania się do jednostronnych kontroli eksportu na szczeblu międzynarodowym</b>                                   | <b>6</b>  |
| <b>3.3. Najnowsze krajowe kontrole wywozu wprowadzone przez państwa członkowskie UE</b>                                                          | <b>7</b>  |
| <b>4. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH OBECNIE RAM</b>                                                                                                     | <b>9</b>  |
| <b>4.1. Ryzyko niejednolitej kontroli wywozu w Unii Europejskiej</b>                                                                             | <b>9</b>  |
| <b>4.2. Brak wspólnego podejścia w zakresie realizacji celów unijnej polityki bezpieczeństwa i polityki handlowej w obszarze kontroli wywozu</b> | <b>11</b> |
| <b>4.3. Brak wspólnego stanowiska UE na arenie międzynarodowej</b>                                                                               | <b>11</b> |
| <b>4.4. Globalne łańcuchy dostaw i wpływ na niższych szczeblach</b>                                                                              | <b>12</b> |
| <b>4.5. Wnioski wyciągnięte z sankcji nałożonych przez UE na Rosję</b>                                                                           | <b>13</b> |
| <b>5. PROPONOWANE REAKCJE</b>                                                                                                                    | <b>14</b> |
| <b>5.1. Zapewnienie kontynuacji i wzmocnienia jednolitych kontroli w UE</b>                                                                      | <b>14</b> |
| <b>5.2. Utworzenie forum koordynacji politycznej ds. kontroli wywozu</b>                                                                         | <b>15</b> |
| <b>5.3. Mechanizm udoskonalenia koordynacji nowych krajowych wykazów kontrolnych</b>                                                             | <b>15</b> |
| <b>5.4. Przyspieszenie oceny rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania</b>                                                      | <b>15</b> |

## 1. WPROWADZENIE: DLACZEGO POTRZEBNA JEST BIAŁA KSIĘGA?

Unijne kontrole wywozu produktów podwójnego zastosowania<sup>1</sup> są kluczowym narzędziem służącym utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz ochronie praw człowieka. Kontrole te gwarantują, aby produkty takie jak zaawansowana elektronika, toksyny, technologia rakiетowa lub komponenty jądrowe, które mają zastosowanie zarówno cywilne, jak i wojskowe, nie trafiały w niepożądane ręce. W związku z tym produkty podwójnego zastosowania są w przypadku wywozu poza UE objęte wymogiem uzyskania zezwolenia, co ogranicza możliwości wykorzystania takich produktów podczas wojny lub konfliktu, zastosowania ich z naruszeniem praw człowieka lub w celu umożliwienia rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

Kontrole te zasadniczo wynikają z obowiązków i zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie UE lub Unię Europejską jako członków międzynarodowych porozumień o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz wielostronnych reżimów kontroli eksportu<sup>2</sup>. To wielostronne podejście stanowi pierwszy i najlepszy sposób służący wypracowaniu solidnych kontroli wywozu na arenie światowej. Wspomniane zobowiązania są wdrażane w UE w jednolity sposób.

Jeżeli chodzi o UE, ramy wdrażania i regulacje dotyczące wywozu produktów podwójnego zastosowania określono w rozporządzeniu (UE) 2021/821 („rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania”)<sup>3</sup>, dzięki któremu unijne przepisy dotyczące produktów podwójnego zastosowania zostały w 2021 r. znacząco zmienione. Zmiany te uwzględniają szybki rozwój technologiczny i coraz większą militaryzację powstających technologii, gwarantują skuteczniejsze wdrażanie i zwiększają koordynację między krajowymi organami kontroli wywozu państw członkowskich UE oraz z Komisją Europejską.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania zmianie uległ światowy kontekst kontroli wywozu. W odpowiedzi na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie sprawnie wprowadzono bezprecedensowe sankcje. Między innymi szybko nałożono ograniczenia wywozowe na produkty podwójnego zastosowania i produkty wrażliwe, co ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia długoterminowych działań wojennych Rosji. Tym samym oczywiste stało się, iż UE powinna dysponować systemem kontroli wywozu, który działałby szybko i w jednolity sposób.

Jednocześnie, mimo że na szczeblu technicznym wielostronnych reżimów kontroli eksportu prowadzone są istotne prace, niektórzy członkowie tych reżimów utrudniają podejmowanie przez reżimy nowych decyzji w sprawie produktów podlegających kontroli, a tym samym dotrzymywanie kroku zmianom technologicznym, co skutkuje lukami w przyjmowaniu nowych kontroli eksportu na szczeblu wielostronnym.

---

<sup>1</sup> Produkty podwójnego zastosowania to towary, oprogramowanie i technologie, które mogą być wykorzystywane zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych. Nie obejmują one jednak produktów o charakterze wyłącznie wojskowym, takich jak te wymienione we wspólnym wykazie uzbrojenia UE (Dz.U. C 72 z 28.2.2023, s. 2).

<sup>2</sup> Najważniejsze wielostronne reżimy kontroli, na podstawie których uzgadnia się większość kontroli wywozu z UE, to: Grupa Australijska, Reżim Kontrolny Technologii Rakiетowych, Grupa Dostawców Jądrowych oraz porozumienie z Wassenaar. UE jest członkiem jednego z istniejących wielostronnych reżimów kontroli – Grupy Australijskiej, oraz obserwatorem w Grupie Dostawców Jądrowych.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania (Dz.U. L 206 z 11.6.2021, s. 1).

Ponadto w niektórych państwach, w tym w państwach członkowskich UE, wprowadzano – obok wielostronnych reżimów kontroli – liczne nowe krajowe kontrole powstających technologii i zaawansowanych technologii wrażliwych, co z kolei stwarza ryzyko powstania mozaiki środków kontroli w UE i fragmentacji jednolitego rynku. Opisane wyżej zmiany narażają państwa członkowskie na presję geopolityczną i budzą wątpliwości, czy obecne unijne ramy kontroli wywozu są adekwatne i czy skutecznie działają na rzecz bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich.

W tym kontekście 20 czerwca 2023 r. Komisja i wysoki przedstawiciel przyjęli komunikat w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego<sup>4</sup>. Wezwano w nim do szybszego i bardziej skoordynowanego działania na szczeblu UE w obszarze kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania oraz do pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania.

Niniejsza biała księga stanowi odpowiedź na to wezwanie. Przeanalizowano w niej aktualną sytuację i przedstawiono szereg propozycji, których celem jest sprostanie obecnym wyzwaniom, a tym samym usprawnienie jednolitych i skutecznych kontroli w całej UE, jak również zapoczątkowanie dyskusji z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i zainteresowanymi stronami, w tym środowiskiem biznesu, na temat oceny funkcjonowania rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania oraz zdolności obowiązujących obecnie ram do skutecznego zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb UE w zakresie bezpieczeństwa.

## **2. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE PRODUKTÓW PODWÓJNEGO ZASTOSOWANIA Z 2021 R.: STAN REALIZACJI**

Rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania wzmocniło zdolność UE do reagowania na zmieniającą się sytuację w zakresie bezpieczeństwa, na szybkie zmiany technologiczne oraz zmiany w globalnych łańcuchach dostaw i handlu międzynarodowego.

Zawiera ono nowe przepisy zmierzające do usprawnienia koordynacji między państwami członkowskimi podczas wprowadzania nowych unijnych kontroli cyberinwigilacji i powstających technologii, do ułatwienia handlu produktami podwójnego zastosowania obciążonego niskim ryzykiem, do usprawnienia wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz z Komisją (w tym poprzez opracowanie specjalnej unijnej elektronicznej platformy udzielania zezwoleń). Celem rozporządzenia jest również zwiększenie przejrzystości w zakresie krajowych decyzji państw członkowskich UE dotyczących zezwoleń oraz spójności we wdrażaniu i egzekwowaniu kontroli.

Uzupełnieniem tych zmian są środki wspierające eksporterów z UE, w tym nowe generalne unijne pozwolenia na wywóz w przypadku technologii szyfrowania i transferów technologii wewnątrz przedsiębiorstwa, a także usprawnione procedury udzielania zezwoleń. W rozporządzeniu uznano również decydującą rolę przemysłu jako „pierwszej linii obrony”. Ponadto upoważniono w nim Komisję i państwa członkowskie do pogłębiania współpracy z partnerami międzynarodowymi w celu utrzymania wielostronnych reżimów kontroli eksportu jako kluczowych elementów międzynarodowej infrastruktury handlu i bezpieczeństwa.

Działania mające na celu wdrożenie powyższych przepisów są na zaawansowanym etapie. Komisja i państwa członkowskie opracowały wytyczne dotyczące wewnętrznych programów

---

<sup>4</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie Europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego (JOIN(2023) 20 final).

przestrzegania przepisów w odniesieniu do produktów oraz badań naukowych, mając na uwadze również zapewnienie przejrzystości krajowych decyzji w sprawie zezwoleń w ramach rocznych sprawozdań państw członkowskich<sup>5</sup>. Komisja i państwa członkowskie opracowują wytyczne mające na celu wspieranie należytej staranności eksporterów i wzmocnienie kontroli wywozu produktów służących do cyberinwigilacji<sup>6</sup>. Wytyczne te to jeden z etapów działań UE mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu handlu w związku z wewnętrznymi represjami lub poważnymi pogwałceniami i naruszeniami praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego<sup>7</sup>.

UE pogłębiła ponadto współpracę z partnerami międzynarodowymi w ramach swoich wysiłków na rzecz utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego. Przykładem jest Rada UE–USA ds. Handlu i Technologii czy też powołanie światowej koalicji koordynującej ograniczenia wywozowe dotyczące wrażliwych produktów, co jest reakcją na pełnoskalową rosyjską inwazję Rosji na Ukrainę.

Jednym z najbardziej innowacyjnych elementów rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania jest wprowadzenie mechanizmu (w art. 9 i 10) ułatwiającego koordynację krajowych kontroli wywozu na szczeblu UE. Mechanizm ten opisano bardziej szczegółowo w sekcjach 3 i 4 poniżej.

Pomimo znacznych postępów we wdrażaniu różnych aspektów rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania nadal pozostaje wiele do zrobienia, jeżeli chodzi o pełne wykorzystanie jego potencjału oraz zoptymalizowanie jego wkładu w pokój i bezpieczeństwo w obecnym kontekście geopolitycznym.

### **3. NAJNOWSZE ZMIANY W OBSZARZE KONTROLI WYWOZU**

W niniejszym rozdziale przedstawiono najnowsze zmiany, które z jednej strony uwypuklają ograniczenia obecnych ram kontroli wywozu, a z drugiej – ich zdolność do ograniczania zagrożeń, jakie wywóz produktów podwójnego zastosowania stwarza dla bezpieczeństwa i integralności rynku wewnętrznego. Komisja dostrzega potrzebę efektywniejszych i skuteczniejszych unijnych kontroli wywozu, które służą interesom i wartościom krajowej

---

<sup>5</sup> Zob. zalecenie Komisji 2021/1700 w sprawie wewnętrznych programów przestrzegania przepisów w zakresie kontroli badań dotyczących produktów podwójnego zastosowania na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 (Dz.U. L 338 z 23.9.2021, s. 1) oraz zalecenie Komisji 2019/1318 w sprawie wewnętrznych programów zgodności dla kontroli handlu produktami podwójnego zastosowania (Dz.U. L 205 z 5.8.2019, s. 15). Komisja i państwa członkowskie nadal pracują nad skuteczniejszym wdrażaniem kontroli transferu wartości niematerialnych i prawnych oraz technologii. Na początku 2024 r. planuje się publikację wytycznych dotyczących gromadzenia danych i przejrzystości.

<sup>6</sup> W pierwszym kwartale 2024 r. opublikowane zostaną wytyczne w sprawie wywozu produktów służących do cyberinwigilacji. Obawy dotyczące wykorzystania produktów służących do cyberinwigilacji skłoniły na przykład Parlament Europejski do powołania komisji specjalnej (komisja śledcza ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus). Komisja ta przyjęła w czerwcu 2023 r. rezolucję, w której podkreślono potrzebę dalszego wzmocnienia – na podstawie rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania – kontroli wywozu produktów służących do cyberinwigilacji.

<sup>7</sup> Inne działania podjęte przez Komisję i państwa członkowskie obejmują: (i) utworzenie „grupy ekspertów ds. nowych technologii” (ETEG) w celu wymiany informacji z państwami członkowskimi na temat oceny ryzyka związanego z powstającymi technologiami; (ii) ustanowienie mechanizmu koordynacji egzekwowania prawa w celu wsparcia pracy krajowych organów ścigania w całej UE; (iii) opracowanie elektronicznego systemu rejestracji produktów podwójnego zastosowania (DUeS) w celu usprawnienia wymiany informacji między odpowiednimi służbami Komisji i państw członkowskich oraz (iv) zwiększenie działań informacyjnych na rzecz przemysłu oraz i skuteczniejsze przestrzeganie przepisów przez podmioty przemysłowe w ramach „partnerstwa z sektorem prywatnym”, np. poprzez organizację regularnego Forum Kontroli Wywozu.

i unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a które są jednocześnie silnie zakorzenione we wspólnej polityce handlowej Unii<sup>8</sup>.

### 3.1. Wpływ Rosji na funkcjonowanie wielostronnych reżimów kontroli eksportu

Przez dziesięciolecia wielostronne reżimy kontroli eksportu zapewniały niezbędne środki kontroli wywozu, które obecnie stanowią podstawę unijnych ram kontroli wywozu, pokrywając się z założeniami UE w zakresie polityki bezpieczeństwa. UE jest zdecydowana zachować skuteczność wielostronnych reżimów i je wzmacniać.

System wielostronny opiera się na możliwości proponowania i uzgadniania w ramach reżimów nowych produktów podlegających kontroli wywozu. Niektóre wielostronne reżimy kontroli eksportu (porozumienie z Wassenaar, Reżim Kontrolny Technologii Rakietowych i Grupa Dostawców Jądrowych) znajdują się pod znaczną presją, ponieważ według doniesień Rosja, która jest ich członkiem, utrudnia przyjęcie nowych kontroli, co prowadzi do powstawania luk w reżimach<sup>9</sup>. Biorąc pod uwagę powiązania między załącznikiem I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania oraz wielostronnymi reżimami, fakt ten wpływa również na zmniejszenie skuteczności i kompleksowego zakresu kontroli UE.

Podejmowanie decyzji w ramach reżimów odbywa się w drodze konsensusu, w związku z czym Rosja – podobnie jak każdy inny członek – może korzystać z prawa weta w odniesieniu do wszelkich inicjatyw mających na celu zmianę wykazów kontrolnych, reżimów lub członkostwa w nich<sup>10</sup>. Zgodnie z informacjami Rosja zablokowała przyjęcie w ramach porozumienia z Wassenaar ważnych kontroli powstających technologii<sup>11</sup>, co w praktyce uniemożliwia podejmowanie nowych decyzji przez reżim, a w efekcie – odpowiednie zaktualizowanie unijnego wykazu kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania. Rodzi to poważne wątpliwości co do możliwości funkcjonowania wielostronnych reżimów kontroli eksportu w czasach poważnych napięć geopolitycznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa UE i innych członków porozumień wielostronnych. Wydaje się ponadto, że mające obecnie miejsce blokowanie wielostronnych reżimów skłoniło niektórych członków do podjęcia indywidualnych działań, które nie mają są w tych reżimach zakorzenione, co

---

<sup>8</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w sprawie *Leifer*, że przepisy, których skutkiem jest uniemożliwienie lub ograniczenie wywozu niektórych produktów, wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej, oraz że fakt, iż ograniczenie dotyczy towarów podwójnego zastosowania, nie wpływa na ten wniosek, ponieważ charakter tych produktów nie może powodować ich przeniesienia poza zakres wspólnej polityki handlowej (wyrok Trybunału z dnia 17 października 1995 r., postępowanie karne przeciwko Peterowi Leiferowi, Reinholdowi Ottonowi Krauskopfowi i Ottonowi Holzerowi, C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, pkt 10–11). W sprawie *Werner* Trybunał potwierdził te ustalenia i wyjaśnił ponadto, że środek, którego skutkiem jest uniemożliwienie lub ograniczenie wywozu niektórych produktów, nie może zostać uznany za pozostający poza zakresem wspólnej polityki handlowej ze względu na to, jego cele są związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (wyrok Trybunału z dnia 17 października 1995 r., Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328, pkt 10).

<sup>9</sup> K. Wolf, „Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs »Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls and other Economic Tools«” 2023 r., s. 13. Zob. również Chorzempa, M. i von Daniels, L., „New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2023, s. 7.

<sup>10</sup> Gehrke, T. i Ringhof, J., „The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions” *European Council on Foreign Relations*, 2023. Benson, E. i Putnam, M., „Export Controls and Intangible Goods” *Center for Strategic and International Studies*, 2023.

<sup>11</sup> K. Wolf, „Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs »Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls and other Economic Tools«” 2023 r., s. 13.

zwiększa ryzyko fragmentacji jednolitego rynku i – w ujęciu bardziej ogólnym – zmniejsza skuteczność wielostronnego reżimu kontroli eksportu.

### **3.2. Częstsze przypadki odwoływania się do jednostronnych kontroli eksportu na szczeblu międzynarodowym**

Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. wzrosła liczba przypadków korzystania z jednostronnych kontroli wywozu; w niektórych przypadkach było to spowodowane szeroko pojętymi względami bezpieczeństwa narodowego, a w innych – dążeniem do przeciwdziałania nowym zagrożeniom stwarzanym przez powstające technologie (zob. ramka poniżej).

#### **Przykłady jednostronnych kontroli eksportu stosowanych przez państwa trzecie**

7 października 2022 r. Stany Zjednoczone przyjęły jednostronne kontrole eksportu zaawansowanych chipów obliczeniowych o wysokiej wydajności oraz powiązanego oprogramowania, jak również urządzeń do produkcji zaawansowanych półprzewodników. W odpowiedzi na te środki w grudniu 2022 r. Chiny wniosły o konsultacje ze Stanami Zjednoczonymi w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO<sup>12</sup>. Stany Zjednoczone zastrzyły wspomniane środki w zaktualizowanej wersji opublikowanej 17 października 2023 r.<sup>13</sup>.

23 maja 2023 r. Japonia przyjęła kontrolę wywozu produktów do produkcji półprzewodników<sup>14</sup>.

W 2023 r. Chiny przyjęły szereg kontroli wywozu. Przede wszystkim 3 lipca 2023 r. Chiny przyjęły kontrole obejmujące produkty zawierające gal i german, 31 lipca 2023 r. – kontrole dotyczące zaawansowanych bezzałogowych statków powietrznych (UAV), zaś 1 września 2023 r. – kontrole dotyczące grafitu i produktów zawierających grafit.

W przypadku gdy kontrole takie mają eksterytorialne skutki prawne, mogą mieć one konsekwencje dla globalnych łańcuchów wartości i wpływać na zdolność unijnych przedsiębiorstw do wywozu najnowocześniejszych technologii i komponentów, w tym produktów podwójnego zastosowania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której takie kontrole – nawet jeżeli są uzasadnione względami bezpieczeństwa narodowego wprowadzającego je państwa – obejmują technologie dostępne na rynku, obok technologii kontrolowanych w ramach wielostronnych reżimów.

<sup>12</sup> Wniosek Chin o konsultacje: United States – Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies (WT/DS615/1, G/L/1471 S/L/438, G/TRIMS/D/46 IP/D/44).

<sup>13</sup> Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, „Commerce Strengthens Restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern”, notatka prasowa z 17 października 2023 r., dostępna pod adresem: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acis-and-sme-rules-final-js/file>.

<sup>14</sup> Zmiana rozporządzenia ministerialnego częściowo zmieniającego rozporządzenie ministerialne określające towary i technologie zgodnie z przepisami tabeli nr 1 załączonej do postanowienia o kontroli eksportu oraz postanowienia o walucie obcej, dostępna pod adresem: <https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law09-2.html#230523>.

### 3.3. Najnowsze krajowe kontrole wywozu wprowadzone przez państwa członkowskie UE

Obecnie w Unii Europejskiej nie obowiązują przepisy prawne, które umożliwiałyby przyjęcie na szczeblu UE jednolitych kontroli wywozu niezależnie od tego, co jest przyjmowane w ramach wielostronnych reżimów, z wyjątkiem bardzo ograniczonych obszarów<sup>15</sup>.

Przed przyjęciem rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. państwa członkowskie zgłaszały Komisji swoje środki krajowe<sup>16</sup>, które następnie były publikowane co roku w Dzienniku Urzędowym UE w formie noty informacyjnej.

Wejście w życie rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. stworzyło nową możliwość publikowania „krajowych wykazów kontrolnych” i ich koordynowania przez państwa członkowskie<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania Komisja z jednej strony publikuje roczną notę informacyjną zawierającą wszystkie „środki krajowe” zgłoszone jej przez państwa członkowskie, a z drugiej strony – tzw. „unijne zestawienie krajowych wykazów kontrolnych”<sup>18</sup>.

Opublikowanie „środków krajowych” nie ma wprowadzić szczególnych skutków prawnych w innych państwach członkowskich, jednak opublikowanie unijnego zestawienia krajowych wykazów kontrolnych daje innym państwom członkowskim możliwość stosowania takich kontroli bezpośrednio w odniesieniu do swoich eksporterów. Mówiąc inaczej, państwa członkowskie mogą również podjąć decyzję o objęciu zezwoleniem (i o ewentualnej odmowie udzielenia zezwolenia) produktów wymienionych w zestawieniu krajowych wykazów kontrolnych z inicjatywy innych państw członkowskich. Celem tego mechanizmu jest przyspieszenie wprowadzania krajowych kontroli wywozu i ułatwienie ich koordynacji, tak aby Unia mogła szybko reagować w poważnych przypadkach niewłaściwego zastosowania istniejących technologii lub w przypadku nowych zagrożeń związanych z powstającymi technologiami (zob. sekcja 4.1.).

---

<sup>15</sup> W rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. wprowadzono możliwość nowych autonomicznych unijnych kontroli produktów służących do cyberinwigilacji (art. 5). Przepis ten nie został jednak dotychczas sprawdzony, ogranicza się do produktów służących do cyberinwigilacji i wymagałby skoordynowanych działań ze strony wszystkich państw członkowskich. W rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. wprowadzono również możliwość koordynowania przez państwa członkowskie kontroli w ramach ich krajowych wykazów kontrolnych (art. 9 i 10); mało prawdopodobne jest jednak, iż skutkuje to jednolitymi kontrolami, o których mowa w sekcji 4.1.

<sup>16</sup> „Środki krajowe” odnoszą się do różnego rodzaju działań podejmowanych przez państwa członkowskie, w tym np. krajowych generalnych zezwoleń w ramach kontroli wywozu, wyznaczania właściwych organów, wyznaczania urzędów celnych, ale także krajowych wykazów kontrolnych opisanych poniżej.

<sup>17</sup> Krajowe wykazy kontrolne odnoszą się do środków przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie art. 9 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania; zgodnie z tymi środkami państwa członkowskie podejmują decyzję o objęciu zezwoleniem produktów podwójnego zastosowania, które nie są wymienione w załączniku I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania, a tym samym nie podlegają żadnej kontroli. Państwa członkowskie są uprawnione do przyjmowania takich krajowych wykazów kontrolnych ze względu na bezpieczeństwo publiczne, w tym w celu zapobiegania aktom terrorystycznym, lub ze względu na prawa człowieka.

<sup>18</sup> Ostatnia taka nota informacyjna została opublikowana jako „Informacje dotyczące środków wprowadzonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 22 i 23 [rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania]” (Dz.U. C 208 z 15.6.2023). Unijne zestawienie zostało po raz pierwszy opublikowane 20 października 2023 r. jako „Zestawienie krajowych wykazów kontrolnych na podstawie art. 9 ust. 4 [rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania]” (Dz.U. C, C/2023/441).



W pierwszej połowie 2023 r. kilka państw członkowskich przyjęło krajowe wykazy kontrolne (zob. poniżej), co spowodowało uruchomienie tego nowego mechanizmu koordynacji po raz pierwszy. Niektóre z tych krajowych wykazów kontrolnych zmierzają na przykład do ograniczenia wywozu technologii krytycznych poza Unię, w niektórych przypadkach jest to następstwem dyskusji prowadzonych w ramach wielostronnych reżimów<sup>19</sup>. Komisja zdaje sobie sprawę, że ze względu na obecne trudności w uzgadnianiu nowych produktów podlegających kontroli w ramach wielostronnych reżimów niektóre państwa członkowskie mogą rozważać potrzebę wprowadzenia kontroli krajowych. W dalszym ciągu może występować zatem wzrost liczby kontroli krajowych, który zaobserwowano już w 2023 r., co zwiększa potrzebę wzmocnionych wysiłków na rzecz zapewnienia spójności i skuteczności.

### **Przykłady krajowych wykazów kontrolnych przyjętych lub zaproponowanych przez państwa członkowskie**

23 czerwca 2023 r. **Niderlandy** przyjęły krajowy wykaz kontrolny określający nowe kontrole wywozu sprzętu do produkcji półprzewodników. Kontrole te są odzwierciedleniem szybkiego postępu w obszarze technologii półprzewodników i były poprzedzone dyskusjami z partnerami międzynarodowymi<sup>20</sup>.

31 maja 2023 r. **Hiszpania** przyjęła krajowy wykaz kontrolny nakładający nowe kontrole w przypadku wywozu informatyki kwantowej, obróbki przyrostowej i innych powstających technologii, podyktowane względami bezpieczeństwa publicznego<sup>21</sup>.

28 czerwca 2023 r. **Litwa** przyjęła krajowy wykaz kontrolny zakazujący wywozu produktów w obrębie klasyfikacji celnej obejmującej m.in. silniki lotnicze, maszyny oraz urządzenia pomiarowe i elektroniczne. Kontrole te mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniu dla bezpieczeństwa Litwy, jakie stwarza agresja wojskowa obcych państw na Ukrainę, i dążą do zmniejszenia tego zagrożenia poprzez ograniczenie zdolności technicznych obcych państw do prowadzenia wojny napastniczej w Ukrainie<sup>22</sup>. Rezolucja z czerwca została ostatnio zmieniona 15 listopada 2023 r.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Do tej pory trzy państwa członkowskie powiadomiły Komisję Europejską o przyjęciu krajowych wykazów kontrolnych zaproponowanych do celów koordynacji kontroli przez państwa członkowskie, przy czym dwa z tych wykazów zostały już uwzględnione w zestawieniu krajowych wykazów kontrolnych opublikowanym 20 października 2023 r.

<sup>20</sup> Pismo niderlandzkiego ministra handlu zagranicznego i współpracy na rzecz rozwoju z 8 marca 2023 r. skierowane do parlamentu niderlandzkiego, dostępne pod adresem: <https://open.overheid.nl/documenten/oep-7b25ba07017fbcc4a9d285cc013849f6516f03bd/pdf>.

<sup>21</sup> Zarządzenie ICT/534/2023 z 26 maja 2023 r., dostępne pod adresem: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/05/31/pdfs/BOE-A-2023-12785.pdf>.

<sup>22</sup> Rezolucja nr 512 z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie stosowania krajowych środków kontroli zgodnie z art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821, dostępna pod adresem: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e136d18116b211eea9b3de7dd350a34e?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=f43633e4-8d0d-4761-b5f5-adb027d53453>.

<sup>23</sup> Rezolucja z listopada 2023 r. jest dostępna pod adresem: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0f49a4e0857011ee9ee3e4a7f62b7a26?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=e121fc54-2c6c-4133-b8f0-26af9214c826>.

10 listopada 2023 r. **Finlandia** rozpoczęła konsultacje publiczne w sprawie projektów środków krajowych, które – o ile zostaną przyjęte – obejmą kontrole powstających technologii, takich jak układy scalone, komputery kwantowe i sprzęt do obróbki przyrostowej<sup>24</sup>.

#### 4. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH OBECNIE RAM

##### 4.1. Ryzyko niejednolitej kontroli wywozu w Unii Europejskiej

Państwa członkowskie miały możliwość przyjmowania kontroli krajowych poza ramami UE już przed 2021 r. Zmieniający się kontekst geopolityczny, coraz częstsze odwoływanie się do środków kontroli wywozu oraz coraz większa dynamika we wdrażaniu skoordynowanych kontroli na podstawie rozporządzenia UE w sprawie produktów podwójnego zastosowania z 2021 r. sprawiają jednak, że powstaje ryzyko przyjmowania niejednolitej kontroli wywozu, co ma negatywny wpływ na interesy bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich.

Publikacja pierwszego unijnego zestawienia krajowych wykazów kontrolnych 20 października 2023 r. stanowiła ważny krok w kierunku unijnej kontroli wywozu. Opublikowany zestaw po raz pierwszy umożliwia państwom członkowskim koordynowanie ich krajowych kontroli wywozu na szczeblu UE, zgodnie z procedurami określonymi w art. 9 i 10 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania. Jednak wstępne wdrożenie tych przepisów przez państwa członkowskie sugeruje, że istnieją potencjalnie istotne niedociągnięcia, które mogą negatywnie odbijać się na skuteczności unijnego systemu kontroli wywozu.

Po pierwsze, brakuje przejrzystości, a konsultacje są niedostateczne. Obecne ramy przewidują możliwość proponowania przez państwa członkowskie krajowych wykazów kontrolnych, jednak nie wymagają one od państw członkowskich, aby przed ich przyjęciem wzajemnie się o tych wykazach informowały lub w ich sprawie konsultowały; podobnie brak takiego wymogu w przypadku Komisji. Takie konsultacje, jak również szersze uwzględnienie ewentualnych ogólnounijnych skutków kontroli krajowych, są szczególnie ważne, ponieważ mogą na nich opierać się inne państwa członkowskie; mogą one też wywierać wpływ na przedsiębiorstwa i łańcuchy dostaw w innych państwach członkowskich lub uruchamiać reakcje państw trzecich wymierzone w UE jako całość lub w kilka państw członkowskich, nie tylko państwo członkowskie wprowadzające kontrolę<sup>25</sup>.

Po drugie, nie ma pewności co do tego, w jaki sposób i kiedy inne państwa członkowskie mogłyby podejmować kontrole opublikowane w zestawieniu krajowych wykazów kontrolnych. Państwo członkowskie przyjmujące pierwotną kontrolę nie wie, czy została ona przyjęta przez inne państwa członkowskie; nie posiada również informacji o decyzjach o zezwoleniu na wywóz podjętych w innym państwie członkowskim w oparciu o te pierwotne

<sup>24</sup> Konsultacje publiczne są dostępne pod adresem: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM008:00/2019>.

<sup>25</sup> Należy zauważyć, że w przypadku gdyby takie środki zostały zakwestionowane przez państwo trzecie na forum Światowej Organizacji Handlu, to Komisja byłaby wezwana do obrony środków wprowadzonych przez indywidualne państwo członkowskie w imieniu UE. Podobnie, to UE podejmowałaby działania w ramach nowego instrumentu chroniącego przed wymuszaniem w odpowiedzi na złożoną przez państwo trzecie skargę na kontrole wywozu przyjęte przez państwo członkowskie, której celem jest zmiana takich środków przyjętych przez państwo członkowskie lub zapewnienie, aby nie były one przyjęte na szczeblu UE bądź przez inne państwa członkowskie.

kontrole<sup>26</sup>. Większość państw członkowskich wdraża lub planuje wdrożyć kontrole opublikowanego zestawienia krajowych wykazów kontrolnych w ramach środków typu „catch-all”<sup>27</sup>. Jest to w pełni uzasadniony wybór ze strony zainteresowanych państw członkowskich, jednak takie wdrożenie nie tworzy zasady powszechnie obowiązującej, ani nie jest podawane do wiadomości publicznej. Jeżeli w ramach procedury „catch-all” każdy eksporter musi zostać indywidualnie poinformowany, jest to potencjalnie dużym obciążeniem z administracyjnego punktu widzenia i może nie objąć wszystkich ewentualnych eksporterów danego produktu.

Po trzecie, nawet jeżeli rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania daje państwom członkowskim możliwość przejęcia kontroli wywozu z innych państw członkowskich, ich prawo krajowe może nie zezwalać na to lub co najmniej ograniczać ich zdolność do publikowania takich środków<sup>28</sup>. W związku informacje na temat tego, które krajowe kontrole są stosowane w którym państwie członkowskim, nie są dostępne publicznie. W negatywny sposób wpływa to na ich zdolność do przyczyniania się do przewidywalnego, terminowego i jednolitego wdrażania kontroli eksportu przez państwa członkowskie.

Po czwarte, taka sytuacja stwarza ryzyko wykorzystywania różnic w systemach prawnych. Krajowe kontrole wywozu przyjęte przez jedno państwo członkowskie mają zastosowanie wyłącznie do wywozu poza terytorium UE, natomiast nie obowiązują w przypadku handlu w ramach rynku wewnętrznego. Hiszpański eksporter może stwierdzić, że jego produkty podwójnego zastosowania nie mogą być z Hiszpanii wywożone poza Unię, do państwa trzeciego, ale mogą być sprzedawane klientom w innym państwie członkowskim, które nie stosuje podobnej kontroli. Można zatem takie produkty, zgodnie z prawem, ponownie wywieźć dalej, do państwa trzeciego. Prowadziłoby to jednoznacznie do osłabienia kontroli krajowych i ich nieskuteczności. Mogłoby to również stawiać przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach członkowskich, w których stosowane są kontrole, w niekorzystnej sytuacji z punktu widzenia konkurencyjności. Co więcej, mogłoby to prowadzić do wprowadzania przez importerów zmian w łańcuchach dostaw, a tym samym zniechęcać państwa członkowskie, ze względów handlowych, do wprowadzania określonych kontroli.

W świetle powyższych czynników Komisja dostrzega ryzyko polegające na tym, że istniejący mechanizm koordynacji między państwami członkowskimi nie jest w stanie zapewnić jednolitego, terminowego i skutecznego systemu kontroli, jaki potrzebny jest UE. Kwestię tę

---

<sup>26</sup> Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie produktów podwójnego zastosowania państwa członkowskie, które odmawiają wywozu na podstawie krajowego wykazu kontrolnego innego państwa członkowskiego, mają obowiązek poinformować o tej decyzji Komisję i pozostałe państwa członkowskie. Państwa członkowskie nie muszą jednak informować o braku kontroli lub o zezwoleniu na wywóz.

<sup>27</sup> Kontrole typu „catch-all” są ogólnie rozumiane jako kontrole stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do produktów, które nie są wymienione w załączniku I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania (tzw. „wykaz kontrolny UE”), w związku z czym kontrole mają zastosowanie do produktów, które nie zostały jeszcze uzgodnione w ramach wielostronnych reżimów eksportu. W szczególności art. 4 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania nakłada na eksporterów obowiązek ubiegania się o zezwolenie na wywóz, jeżeli zostaną oni poinformowani przez właściwy organ państwa członkowskiego, że wywożony przez nich produkt może być przeznaczony do jednego z określonych wrażliwych zastosowań końcowych wymienionych w art. 4. Informacje takie zazwyczaj przybierają formę niepublicznego indywidualnego powiadomienia skierowanego do danego eksportera.

<sup>28</sup> W niektórych państwach członkowskich nie ma podstawy prawnej do przyjmowania kontroli krajowych na mocy art. 9. Ponadto w niektórych państwach członkowskich przepisy krajowe nie dopuszczają przyjmowania publicznych i przejrzystych kontroli na podstawie art. 10. Państwa te muszą posługiwać się indywidualnymi niepublicznymi powiadomieniami eksporterów.

należy rozwiązać, aby zwiększyć bezpieczeństwo w Europie i na świecie, zapewnić równe warunki działania i ochronić integralność rynku wewnętrznego; jest to szczególnie istotne w czasach znacznych napięć geopolitycznych i blokowania wielostronnych reżimów.

#### **4.2. Brak wspólnego podejścia w zakresie realizacji celów unijnej polityki bezpieczeństwa i polityki handlowej w obszarze kontroli wywozu**

Podjmując decyzje w obszarze kontroli wywozu, państwa członkowskie kierują się obecnie oddziaływaniem na bezpieczeństwo krajowe. Przykładowo w sytuacji braku wspólnego stanowiska UE państwa członkowskie wprowadzają nowe kontrole wywozu, bazując w większości przypadków na wielostronnych reżimach kontroli eksportu. Także te ograniczone rozwiązania alternatywne, które są przewidziane w odniesieniu do nowych kontroli w rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania<sup>29</sup>, zależą od inicjatywy państw członkowskich i ich dobrowolnej koordynacji w oparciu o krajowe oceny ryzyka.

Komisja jest zdecydowana umocnić swoje wsparcie dla prac wielostronnych reżimów, które są najlepszym sposobem identyfikowania i przyjmowania kontroli wywozu stanowiących podstawę unijnych ram kontroli wywozu.

Niemniej jednak najnowsze opisane powyżej zmiany rodzą pytanie, czy nie należałoby rozważyć wprowadzenia dodatkowego przepisu prawnego, aby umożliwić szybsze i sprawniejsze wprowadzanie nowych wspólnych kontroli UE, niezależnie od zwykłej procedury ustawodawczej. Miałoby to wpływ na realizację celów Unii w zakresie bezpieczeństwa i polityki handlowej. Mogłoby to również zapobiec istniejącemu obecnie ryzyku fragmentacji i – w razie potrzeby – umożliwić w całej UE szybszą reakcję na zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z powstającymi technologiami, które nie były jeszcze kontrolowane na szczeblu wielostronnym. Dodatkowo zwiększyłoby to zdolność UE do wspólnego, geopolitycznego działania w odpowiedzi na apele państw trzecich o nowe kontrole wywozu powstających technologii. Umożliwiłoby to również wspólną unijną ocenę ryzyka kontroli, które mają wpływ na stosunki handlowe UE i na łańcuchy dostaw w całej UE.

#### **4.3. Brak wspólnego stanowiska UE na arenie międzynarodowej**

Kontrole wywozu uzgadniane w ramach wielostronnych reżimów stanowią wprawdzie podstawę unijnej kontroli wywozu i są regularnie włączane do wykazów produktów podwójnego zastosowania na mocy rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania, jednak uczestnictwo państw członkowskich w takich reżimach jest nierównomierne<sup>30</sup>. W związku z tym państwa członkowskie, które nie są członkami niektórych wielostronnych reżimów, nie mogą uczestniczyć w procesach decyzyjnych dotyczących nowych kontroli, które są następnie uwzględniane w rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania. Nie mają one także możliwości wyrażania swoich obaw dotyczących nieprolifracji oraz kwestii związanych z kontrolą wywozu objętych wielostronnymi reżimami, w których państwa te nie uczestniczą.

Co więcej, w przeciwieństwie do wielu innych obszarów polityki zewnętrznej UE oraz jak stwierdzono powyżej, UE nie reprezentuje wspólnego stanowiska w wielostronnych reżimach lub na innych formach międzynarodowych, w ramach których lub na marginesie których omawiane są kwestie kontroli wywozu. Obecnie przed spotkaniami odbywającymi się

<sup>29</sup> Więcej informacji na temat art. 5, 9 i 10 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania – zob. przypis 15 powyżej.

<sup>30</sup> Cypr, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta, Rumunia, Słowenia i Słowacja nie są obecnie stronami Reżimu Kontrolnego Technologii Rakietowych; Cypr nie jest natomiast stroną porozumienia z Wassenaar.

w ramach wielostronnych reżimów państwa członkowskie nie koordynują swoich stanowisk w sprawie wprowadzenia nowych kontroli, a tym samym nie określa się wspólnego stanowiska UE. Ponadto, w przeciwieństwie do przyjętej zasady dotyczącej działań zewnętrznych Unii, która dotyczy handlu produktami objętymi kontrolą wywozu, to państwa członkowskie – nie Unia – uczestniczą we wspomnianych reżimach i angażują się w ich działania, niezależnie od faktu, że wynik dyskusji prowadzonych w ramach reżimów jest w efekcie uwzględniany w unijnych ramach prawnych dotyczących produktów podwójnego zastosowania.

Brak wspólnego stanowiska UE naraża poszczególne państwa członkowskie na silną presję geopolityczną i osłabia ich pozycję negocjacyjną. W kontekście geopolitycznego wyścigu o pozycję lidera technologicznego i objęcie kontroli nad technologiami strategicznymi państwa członkowskie, które dysponują szczególnym potencjałem technologicznym, są narażone na rosnące naciski ze strony państw trzecich. Sojusznicy lub partnerzy o podobnych poglądach mogą starać się dostosować do kontroli opracowanych na podstawie ich własnych ocen bezpieczeństwa i ich interesów, natomiast państwa trzecie, w przypadku których występuje prawdopodobieństwo stosowania kontroli, mogą grozić poszczególnym państwom członkowskim działaniami odwetowymi. Lepsza koordynacja i wspólne działanie na szczeblu UE stanowiłyby przeciwwagę dla takich nacisków, poprawiłyby pozycję negocjacyjną państw członkowskich, umocniłyby korzyściami płynącymi ze skali jednolitego rynku, oraz zapewniłyby oparcie wszelkich kontroli na europejskiej ocenie ryzyka i własnych interesów.

Obecna sytuacja ogranicza zdolność UE do działania jako podmiot geopolityczny i do angażowania się na równi z innymi państwami, które pomagają w określaniu programu działań w odniesieniu do obszarów technologii wrażliwych, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny i Japonia. Jest to szczególnie niepokojące w czasie, gdy parametry kontroli nad szeregiem powstających technologii o krytycznym znaczeniu są określane na forach wielostronnych i kilkustronnych lub w drodze jednostronnych działań zainteresowanych państw.

Wspólne stanowisko UE przyczyniłoby się do spójności strategii UE i państw członkowskich, byłoby ponadto uzupełnieniem nieprzerwanego udziału państw członkowskich UE w wielostronnych reżimach.

#### **4.4. Globalne łańcuchy dostaw i wpływ na niższych szczeblach**

Jak określono w europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego, pandemia COVID-19 ujawniła zagrożenia, jakie dla funkcjonowania gospodarki europejskiej mogą stwarzać wysoce skoncentrowane łańcuchy dostaw. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie pokazała, że nadmierne poleganie na jednym kraju, zwłaszcza kraju o systemowo odmiennych wartościach, modelach postępowania i interesach, ogranicza możliwości strategiczne Europy i zagraża naszym gospodarkom i obywatelom. W tym kontekście UE nadal dywersyfikuje swoje łańcuchy dostaw oraz umacnia swoją zbiorową gotowość i odporność, w coraz większym stopniu zniechęcając do nierynkowych polityk i praktyk oraz do wymuszenia ekonomicznego.

UE jest zdecydowana prowadzić współpracę z państwami trzecimi i na forach wielostronnych w celu zapewnienia, aby kontrole wywozu nie zakłócały nadmiernie strategicznych łańcuchów dostaw i były spójne z mającymi zastosowanie wyjątkami określonymi w Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu. Ponadto w ramach komponentu strategii bezpieczeństwa gospodarczego, który dotyczy nawiązywania partnerstw, UE współpracuje z państwami dzielącymi wspólne obawy; celem współpracy jest przeciwdziałanie zakłóceniom łańcuchów dostaw ze strony państw trzecich.

#### 4.5. Wnioski wyciągnięte z sankcji nałożonych przez UE na Rosję

Reakcja UE na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie doprowadziła do bezprecedensowego i szybkiego rozszerzenia sankcji nałożonych na Rosję. W szczególności ograniczenia wywozowe były jednymi z pierwszych sankcji, które przyjęto; obejmowały one rozszerzenie zakazu wywozu produktów podwójnego zastosowania i produktów wrażliwych natychmiast po rozpoczęciu rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę w lutym 2022 r.<sup>31</sup>

Te ograniczenia wywozowe stały się kluczowym narzędziem ograniczającym dostęp rosyjskiego wojskowego kompleksu przemysłowego do technologii wrażliwych oraz utrudniającym ich stosowanie w rosyjskich systemach uzbrojenia. Aby zapewnić skuteczność wspomnianych ograniczeń wywozowych, UE zaangażowała się w daleko idące starania na rzecz przeciwdziałania obchodzeniu sankcji i pozyskiwaniu produktów objętych sankcjami inną drogą, a tym samym na rzecz spójnego egzekwowania sankcji.

Wdrożenie sankcji UE wobec Rosji doprowadziło również do istotnego poszerzenia wymiany informacji między właściwymi organami regulacyjnymi, takimi jak organy kontroli wywozu i organy celne, a w przypadku informacji o ryzyku – za pośrednictwem komisyjnego systemu zarządzania ryzykiem celnym (CRMS2)<sup>32</sup>. Jest to ważne dla zapewnienia skutecznego wdrożenia środków w całej UE<sup>33</sup>.

Takie ograniczenia są porównywalne z kontrolą wywozu produktów podwójnego zastosowania z technicznego i proceduralnego punktu widzenia<sup>34</sup>, chociaż należy zauważyć, że system sankcji UE i unijne ramy kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania są odrębnymi instrumentami o różnych podstawach prawnych, celach i zasadach podejmowania decyzji.

Niemniej jednak ograniczenia wywozowe przewidziane sankcjami UE wobec Rosji potwierdziły potencjał kontroli wywozu jako skutecznego narzędzia w walce z wyzwaniami UE w zakresie bezpieczeństwa, o ile kontrole te są realizowane szybko, jednolicie i w koordynacji z partnerami międzynarodowymi.

---

<sup>31</sup> Były one uzupełnieniem środków, które UE nałożyła na eksport niektórych towarów i technologii podwójnego zastosowania w lipcu 2014 r.

<sup>32</sup> CRMS2 stanowi pojedynczy punkt odniesienia dla państw członkowskich w celu uzyskania dostępu do informacji istotnych dla zarządzania ryzykiem w kontekście wdrażania sankcji i zagrożeń związanych z obchodzeniem środków.

<sup>33</sup> W kontekście DUEs (system elektroniczny przewidziany w art. 23 ust. 6 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania) państwa członkowskie UE wymieniały informacje dotyczące sankcji nie tylko w związku z odmową (jak ma to miejsce na mocy rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania), ale również w związku z zezwoleniami udzielonymi na określony ograniczony wywóz do Rosji. Wymianę tę dodatkowo wspiera przyjęcie reformy celnej zaproponowanej przez Komisję w maju 2023 r., w tym wprowadzenie nowego organu celnego i centrum danych, które pomogą w realizacji ulepszonego podejścia UE do zarządzania ryzykiem.

<sup>34</sup> Na przykład część A załącznika VII do rozporządzenia 833/2014 (rozporządzenie w sprawie sankcji wobec Rosji), w której wymieniono produkty podlegające ograniczeniom wywozowym do Rosji, ma podobną strukturę jak załącznik I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania. Co więcej, art. 2 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sankcji wobec Rosji stanowi, że przepisy i procedury określone w rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania stosuje się odpowiednio do tych ograniczeń wywozowych.

## 5. PROPONOWANE REAKCJE

Jak przewidziano w strategii bezpieczeństwa gospodarczego, potrzeba szybszych i lepiej skoordynowanych na szczeblu UE działań w obszarze kontroli wywozu nabrała pilnego charakteru, jako że nieskoordynowane namnażanie kontroli krajowych przez państwa członkowskie prowadzi do powstawania luk oraz podważa skuteczność kontroli wywozu i integralność jednolitego rynku. Zagrożenie to nabiera znaczenia w środowisku technologicznym, w którym zachodzą obecnie szybkie zmiany i w przypadku którego rozbieżności między państwami członkowskimi mogą osłabić bezpieczeństwo gospodarcze całej UE<sup>35</sup>.

W związku z powyższym i mając na uwadze rozwiązanie tych kwestii, Komisja Europejska proponuje działania w perspektywie zarówno krótko-, jak i średnioterminowej. W stosownych przypadkach wysoki przedstawiciel może przedstawić swoje uwagi dotyczące ewentualnych kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

### 5.1. Zapewnienie kontynuacji i wzmocnienia jednolitych kontroli w UE

W perspektywie krótkoterminowej Komisja uważa, że ważne jest znalezienie natychmiastowych rozwiązań w celu rozszerzenia załącznika I do rozporządzenia UE w sprawie produktów podwójnego zastosowania<sup>36</sup> i ujęcie w nim produktów, które nie zostały przyjęte przez wielostronne reżimy kontroli eksportu ze względu na ich zablokowanie przez niektórych członków, w szczególności Rosję, a które uzyskały poparcie państw członkowskich uczestniczących w tych reżimach. Można by tego dokonać w drodze ukierunkowanego wniosku dotyczącego wprowadzania takich kontroli do obecnego wykazu kontrolnego UE określonego w załączniku I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania.

Są dwie możliwości, aby to osiągnąć. Pierwsza możliwość to wniosek ustawodawczy Komisji, złożony zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, który pozwoliłby na aktualizację załącznika I i który musiałby zostać przyjęty zarówno przez Parlament Europejski, jak i przez Radę. Druga możliwość to akt delegowany Komisji. W rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania uprawniono Komisję do zmiany załącznika I do rozporządzenia, pod warunkiem że spełnione są warunki korzystania z przekazanych uprawnień, a w szczególności że taka zmiana odzwierciedla międzynarodowe zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w odniesieniu do nowych produktów. Komisja może rozważyć tę drugą możliwość, jeżeli w przyszłości państwa członkowskie będą w stanie potwierdzić, że podjęły wspomniane zobowiązania na szczeblu międzynarodowym.

Wprowadzenie nowych produktów podlegających kontroli wywozu na podstawie załącznika I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania pozwoliłoby uniknąć ograniczeń związanych z kontrolami krajowymi, które to ograniczenia wyjaśniono w sekcji 4.1 powyżej. Pozwoliłoby to na stosowanie jednolitych kontroli we wszystkich 27 państwach członkowskich; kontrole te przyjęto by w tym samym czasie we wszystkich językach urzędowych UE i podano do wiadomości publicznej. Taki zestaw jednolitych unijnych kontroli stanowiłby ochronę rynku wewnętrznego i pomógłby wyrównaniu warunków działania eksporterów z UE. Zwiększyłby również skuteczność kontroli UE i efektywność kontroli we

<sup>35</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie Europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego (JOIN(2023) 20 final).

<sup>36</sup> W przeciwieństwie do kontroli krajowych przeprowadzanych przez państwa członkowskie, produkty ujęte w załączniku I do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania są jednolicie i jednocześnie kontrolowane przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z art. 3 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania.

wszystkich państwach członkowskich, na przykład dzięki efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów ustawodawczych i regulacyjnych państw członkowskich.

## **5.2. Utworzenie forum koordynacji politycznej ds. kontroli wywozu**

W związku z coraz większą presją geopolityczną, o której mowa powyżej, państwa członkowskie i Komisja powinny dysponować forum pozwalającego na omawianie zmian na odpowiednio wysokim szczeblu, a następnie promowanie wspólnych stanowisk UE, uwzględnianie zmian w zakresie kontroli wywozu z punktu widzenia jednolitego rynku oraz przygotowywanie i koordynowanie działań na szczeblu międzynarodowym. Można rozważyć powołanie forum politycznego ds. kontroli wywozu.

## **5.3. Mechanizm udoskonalenia koordynacji nowych krajowych wykazów kontrolnych**

Komisja uważa, że poprawa koordynacji nowych krajowych wykazów kontrolnych wprowadzonych przez państwa członkowskie UE ma kluczowe znaczenie również w perspektywie krótkoterminowej. Chodzi tu o sytuacje, w których państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o przyjęciu krajowych wykazów kontrolnych w odniesieniu do produktów, które państwa te uważają za podatne na zagrożenia, które jednak nie są kontrolowane na szczeblu wielostronnym.

Przed zakończeniem swojej kadencji Komisja zamierza w pierwszej kolejności przyjąć zalecenie, w którym zaproponuje udoskonalenie takiej koordynacji. Zgodnie z zaleceniem państwa członkowskie powiadamiałyby inne państwa członkowskie i Komisję o wszelkich nowych krajowych wykazach kontrolnych przed ich przyjęciem; inne państwa członkowskie miałyby natomiast – w sytuacji, w której uznają, iż taki planowany krajowy wykaz kontrolny może mieć wpływ na ich bezpieczeństwo publiczne – możliwość złożenia uwag odnośnie do takiego wykazu i przekazania państwu członkowskiemu proponującemu przedmiotowe kontrole odpowiednich informacji. Również Komisja byłaby gotowa do zgłaszania uwag lub przyjmowania opinii w sytuacjach, w których uważałyby, że nowy krajowy wykaz kontrolny może mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne więcej niż jednego państwa członkowskiego lub na interes Unii<sup>37</sup>.

Takie dobrowolne podejście służące wzmocnieniu koordynacji mogłoby zwiększyć przejrzystość w związku z przyjmowaniem przez państwa członkowskie nowych krajowych wykazów kontrolnych; ułatwić koordynację kontroli między państwami członkowskimi na podstawie art. 9 i 10 rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania, a także umożliwić właściwym organom krajowym uwzględnianie potencjalnych zagrożeń lub skutków, jakie ich decyzje miałyby dla innych państw członkowskich i dla Unii.

## **5.4. Przyspieszenie oceny rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania**

W rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania przewidziano jego ocenę na lata 2026–2028. Szybkie tempo wydarzeń, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich trzech lat, skłania jednak Komisję do wyciągnięcia wniosku, że ocena powinna zostać przesunięta na pierwszy kwartał 2025 r., aby móc ocenić rozporządzenie, a następnie przedstawić ewentualne propozycje w celu usunięcia niedociągnięć w zakresie skuteczności i wydajności, spośród których to niedociągnięć na kilka zwrócono uwagę w niniejszej białej księdze.

---

<sup>37</sup> Interes Unii uwzględniałby wszystkie dostępne informacje i polegałby na ocenie różnych wchodzących w grę interesów rozpatrywanych jako całość. Obejmowałby on interesy unijnych podmiotów gospodarczych, takich jak przemysł wyższego i niższego szczebla, a także projekty lub programy leżące w interesie Unii w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2019/452.



Ocena ta zostanie uzupełniona o kompleksowe badanie z 2024 r., ale będzie można w niej również wykorzystać rezultaty oceny szeregu technologii kluczowych dla bezpieczeństwa gospodarczego UE, zgodnie z zapowiedzią zawartą w zaleceniu Komisji<sup>38</sup> przyjętym 3 października<sup>39</sup>.

Ocena ta zostanie przeprowadzona w porozumieniu z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, a towarzyszyć jej będą konsultacje publiczne. Dzięki temu zainteresowane strony powinny mieć możliwość wskazania niedociągnięć w zakresie skuteczności i efektywności obecnych ram oraz zaproponowania możliwych rozwiązań w kontekście wyzwań wskazanych w niniejszej białej księdze.

\*

\*

\*

---

<sup>38</sup> Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie obszarów technologii krytycznych dla bezpieczeństwa gospodarczego UE, na potrzeby pogłębionej oceny ryzyka z udziałem państw członkowskich (C(2023) 6689 final).

<sup>39</sup> Jest to zgodne z dążeniami państw członkowskich do udoskonalenia kontroli wywozu technologii. Zob. na przykład wypowiedzi sekretarz stanu do spraw europejskich Francji, Laurence Boone, w sprawie konieczności uzupełnienia przez UE jej systemu działania pod względem tego, które technologie jest gotowa wywozić i do których państw, Instytut Petersona, 28 marca 2023 r., dostępne pod adresem <https://www.piiie.com/events/european-approach-economic-statecraft>.