



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.4.2014
COM(2014) 244 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Revizuirea politicii privind controlul exporturilor: asigurarea securității și a competitivității într-o lume în schimbare

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Revizuirea politicii privind controlul exporturilor: asigurarea securității și a competitivității într-o lume în schimbare

1. Introducere

UE este un producător și un exportator major de produse cu dublă utilizare și joacă, prin urmare, un rol important în controlul exporturilor în vederea combaterii proliferării. Sistemul de control al exporturilor al UE a fost instituit la sfârșitul anilor 1990 și a fost consolidat treptat în ultimul deceniu, în special ca răspuns la Strategia UE împotriva proliferării armelor de distrugere în masă (ADM), din decembrie 2003. Regulamentul (CE) nr. 428/2009¹ (denumit în continuare „regulamentul”) pune în aplicare angajamente internaționale care decurg din Rezoluția Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (RCSONU) 1540 (2004), precum și acorduri internaționale și regimuri multilaterale de control al exporturilor pertinente. Regulamentul permite libera circulație a produselor cu dublă utilizare – cu unele excepții – în interiorul UE și stabilește principii de bază și norme comune pentru controlul exporturilor, al serviciilor de intermediere, al tranzitului și al transferului de produse cu dublă utilizare.

Articolul 25 din regulament invită Comisia să reexamineze punerea în aplicare a acestuia și să prezinte propuneri de modificări. În plus, la zece ani de la adoptarea Strategiei UE împotriva proliferării armelor de distrugere în masă (ADM), Consiliul a solicitat recent continuarea urmării unei politici eficiente a UE de combatere a proliferării ADM, precum și revizuirea și consolidarea controlului exporturilor². Ca o primă etapă pentru pregătirea reexaminării, Comisia a publicat o carte verde³ prin care a lansat o amplă dezbateră publică referitoare la sistemul de control al exporturilor al UE și, în ianuarie 2013, ea a publicat un document de lucru al serviciilor Comisiei⁴ în care erau semnalate principalele probleme ridicate de peste 100 de părți interesate, inclusiv opiniile lor cu privire la posibilele evoluții către un regim mai integrat de control al exporturilor al UE, care să asigure securitatea și condiții de concurență mai echitabile. La 16 octombrie 2013 a fost adoptat un raport către Parlamentul European și Consiliu cu privire la punerea în aplicare a regulamentului⁵, care marchează o a doua etapă în procesul de revizuire. Prezenta comunicare are rolul de a indica calea de urmat în ceea ce privește controalele exporturilor din UE și identifică opțiuni concrete de politică pentru modernizarea și adaptarea acestor controale la evoluția rapidă a circumstanțelor tehnologice, economice și politice.

Prezenta comunicare constituie, de asemenea, o inițiativă în temeiul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT).

¹ JO L 134, 29.5.2009, p. 1.

² Concluziile Consiliului privind asigurarea urmării permanente a unei politici eficiente a UE privind noile provocări reprezentate de proliferarea armelor de distrugere în masă (ADM) și a vectorilor acestora, 21 octombrie 2013.

³ COM(2011) 393 din 30 iunie 2011.

⁴ SWD(2013) 7 din 17 ianuarie 2013.

⁵ COM(2013) 710 din 16 octombrie 2013.

2. Controlul exporturilor într-un mediu tehnologic, economic și de securitate în schimbare: necesitatea unei revizuirii a politicii de control al exporturilor

Sistemul mondial de combatere a proliferării s-a dezvoltat considerabil de la începutul secolului și au fost ridicate bariere solide împotriva proliferării. Controalele exporturilor constituie un instrument-cheie în arsenalul utilizat împotriva proliferării, dar ele trebuie să țină pasul cu evoluția amenințărilor în materie de proliferare, cu evoluțiile tehnologice și științifice rapide, precum și cu transformările activității economice mondiale, care generează noi probleme în materie de securitate și influențează caracterul echitabil al condițiilor de concurență la nivel mondial.

2.1. Riscuri și amenințări noi și în evoluție în materie de securitate

- Problemele legate de proliferarea ADM se înmulțesc și această proliferare reprezintă, în continuare, unul dintre riscurile cele mai importante pentru securitatea UE, în special în măsura în care un număr tot mai mare de state dezvoltă capacități care generează preocupări în materie de proliferare. Prin urmare, există probabilitatea ca, în viitor, comerțul cu produse sensibile să rămână un mijloc fundamental de aprovizionare a programelor de proliferare clandestine.
- Globalizarea și activitatea din ce în ce mai importantă a actorilor nestatali implicați în programe de proliferare clandestine conduc la o intensificare a amenințărilor transnaționale la adresa securității: activitățile ilicite converg, un traficant de droguri putând desfășura activități teroriste sau de proliferare. Amenințarea teroristă și vulnerabilitatea la atacurile neconvenționale continuă să necesite o atenție specială, în special având în vedere evoluția profilului teroriștilor și caracterul mondial al terorismului.
- Proliferatorii sunt dinamici și elaborează strategii de proliferare în evoluție constantă, pentru a exploata vulnerabilitatea sistemelor mondiale de comerț și de informații interconectate. Pentru a se sustrage controalelor, ei elaborează tehnici bazate pe rețele de sprijin din ce în ce mai sofisticate, caracterizate prin prezența unei game variate de actori nestatali (inclusiv operatori legitimi care nu bănuiesc nimic ilegal, precum furnizori care nu cunosc riscurile de proliferare, agenții de finanțare, operatori de transport, organisme științifice și academice) și deplasează produse sensibile prin regiuni cu platforme de transbordare și cu instituții naționale slabe.

2.2. Evoluții tehnologice și științifice rapide

- Inovarea și difuzarea progreselor tehnologice joacă un rol crucial în ceea ce privește apariția de noi riscuri în materie de proliferare: securitatea guvernelor, dar și cea a întreprinderilor și a cetățenilor, prezintă o componentă tehnologică din ce în ce mai importantă. Datorită noilor tehnologii, proiectarea și fabricarea armelor se află la dispoziția unui număr mai mare de persoane, ceea ce înmulțește amenințările. De asemenea, difuzarea rapidă a tehnologiei informației expune economiile moderne unor noi riscuri determinate de conectivitatea asociată comerțului mondial și rețelilor mondiale de date — precum apariția unor instrumente informatice specifice pentru

supravegherea în masă, monitorizare, urmărire și interceptare. În prezent, securitatea informatică este esențială pentru securitatea UE, iar proliferarea pe cale informatică a devenit o dimensiune importantă în cadrul controalelor exporturilor.

- Exporturile sunt din ce în ce mai des transmise, și nu transportate. Într-o epocă a tehnologiei de tip „cloud computing”, fluxurile de informații care conțin tehnologii sensibile pot fi utilizate pentru a produce cantități nelimitate de bunuri sensibile și prezintă o provocare majoră pentru controlul exporturilor, în special din cauza inaplicabilității controalelor la frontiere și a dificultăților întâmpinate de întreprinderi pentru a garanta respectarea normelor (de exemplu, în ceea ce privește arhitectura informatică, colaborarea în materie de inginerie, deplasările experților etc.). Astfel, controalele exporturilor trebuie să se desfășoare „online” în contextul unei lumi conectate la nivel global, în care transferurile intangibile de tehnologie (TIT)⁶ capătă din ce în ce mai multă importanță în raport cu circulația fizică a bunurilor.
- Cercetarea științifică conduce la progrese extraordinare care aduc beneficii societății, dar riscul utilizării abuzive a cercetării creează o tensiune sporită între principiul deschiderii în domeniul științei și preocupările de securitate. Dezbaterile au pus în evidență necesitatea de a ține cont de caracterul mondial al științei și de libera circulație a informațiilor științifice⁷, dar ele au subliniat și necesitatea de a aborda riscurile asociate unei eventuale utilizări abuzive a cercetării științifice și de a garanta o evaluare independentă a implicațiilor în materie de securitate.

2.3. Lanțurile globale de aprovizionare și condițiile de concurență echitabile

- Securitatea a devenit un element-cheie al lanțurilor de aprovizionare responsabile. Într-o epocă în care fluxurile comerciale devin din ce în ce mai complexe și mai vulnerabile, pe măsură ce înmulțirea fluxurilor transfrontaliere de bunuri, de investiții, de servicii, de competențe și de persoane asociate rețelelor internaționale de producție dă naștere unor schimburi comerciale mondiale mai rapide și dematerializate, controalele exporturilor trebuie să protejeze schimburile comerciale legitime de riscurile asociate tranzacțiilor ilicite. Recurgerea la intermediari, la firme-paravan și la puncte de deturnare și de transbordare a sporit numărul și tipurile de actori și de activități în cadrul transferurilor care implică un risc de proliferare. Dezvoltarea serviciilor online și a comerțului electronic creează noi provocări, întrucât comerțul online trebuie să rămână deschis și sigur.
- Dezvoltarea lanțurilor valorice mondiale și expansiunea capacităților de producție internaționale sporesc disponibilitatea produselor cu dublă utilizare în străinătate. Deținerea și exploatarea industriilor produselor cu dublă utilizare este din ce în ce mai internaționalizată și, în prezent, există o remarcabilă diversitate a actorilor implicați. Acest lucru afectează în mod fundamental noțiunea de „furnizor”, care se află în centrul controlului exporturilor, și ilustrează necesitatea de a pune în aplicare

⁶ Transferul intangibil de tehnologie include atât transferul de informații tehnice prin mijloace electronice, cât și transferul de cunoștințe și de competențe de către persoane.

⁷ C(2012) 4890 final privind accesul la informațiile științifice și conservarea acestora.

controale ale exporturilor flexibile, care să poată fi adaptate la realitățile economice în schimbare.

- Profilul industriilor de înaltă tehnologie este, de asemenea, în curs de schimbare. Estomparea frontierei între tehnologiile și bazele industriale civile și de apărare, precum și înmulțirea elementelor care prezintă caracteristici de dublă utilizare incerte fac din ce în ce mai dificilă distincția între transferurile pur civile și cele cu dublă utilizare. În consecință, comerțul cu produse cu dublă utilizare a crescut constant de-a lungul anilor, ajungând să reprezinte o parte importantă a comerțului exterior⁸. Sectorul vast pe care îl reprezintă și ramificațiile produselor vizate creează provocări operaționale, din cauza creșterii numărului și a diversității aplicațiilor.
- Controlul exporturilor reprezintă un factor-cheie al concurenței, având în vedere faptul că economia Europei se orientează din ce în ce mai mult către o producție inovatoare cu valoare adăugată ridicată și că lanțurile valorice europene sunt părți integrante ale lanțurilor valorice mondiale. În acest context, nivelurile de control diferite aplicate în țările terțe creează denaturări ale concurenței, în detrimentul întreprinderilor din UE care își desfășoară activitatea la nivel mondial. De asemenea, anumiți parametri de control divergenți și cazurile de „aplicare asimetrică” a controalelor pot afecta, ocazional, aplicarea coerentă a controalelor și egalitatea condițiilor de concurență pe teritoriul UE.

3. Dincolo de materialitate și de frontiere: către un sistem integrat de control comercial strategic și bazat pe riscuri

Prin actualul regim de control al exporturilor, UE a încercat să găsească un echilibru între securitate și comerț. Sistemul este considerat, în general, solid și eficace și oferă baze juridice și instituționale solide. Totuși, el nu poate rămâne static: trebuie să fie reevaluat și actualizat pentru a face față noilor provocări și a genera capacitățile de control moderne de care UE are nevoie pentru deceniul următor și pentru perioada ulterioară. UE ar putea atinge acest obiectiv dând un nou impuls dezvoltării unui model integrat de control comercial strategic și bazat pe riscuri, plecând de la următoarele elemente:

- o examinare bazată pe riscuri a echilibrului între necesitatea reglementării comerțului și reducerea sarcinii de reglementare, astfel încât să se garanteze că legislația este clară și proporțională. Acțiunile fără caracter de reglementare — precum orientările, punerea în comun a resurselor etc. — ar putea fi, de asemenea, avute în vedere, pentru a dota regimul de control al UE cu instrumente flexibile care să răspundă noilor provocări, asigurând în același timp condiții de concurență echitabile în cadrul pieței interne a UE;
- o abordare integrată pentru a spori coerența tuturor „pilonilor” de control al exporturilor (legislație, controale anterioare acordării de licențe, punerea în aplicare,

⁸ Exporturile de produse cu dublă utilizare controlate de UE sunt estimate la aproximativ 2,5 % din valoarea totală a exporturilor UE. Pentru mai multe informații referitoare la comerțul de produse cu dublă utilizare în UE, a se consulta documentul COM(2013) 710 final.

asigurarea respectării normelor, acțiuni de comunicare), prin dezvoltarea unei rețele de control comun la nivelul UE care să pună un accent sporit pe o aplicare coerentă și pe asigurarea respectării normelor, cu scopul de a reduce denaturările concurenței și de a ameliora securitatea;

- transparența și implicarea părților interesate, precum și un rol mai important acordat sectorului privat, ar fi esențiale pentru o abordare integrată care să permită operatorilor să își joace pe deplin rolurile lor complementare, optimizând astfel utilizarea resurselor și sprijinind respectarea efectivă a reglementărilor;
- proliferarea are loc într-un context internațional, iar politica de control al exporturilor trebuie să includă o dimensiune internațională. Dezvoltarea unui sistem integrat ar permite o acțiune externă a UE mai dinamică, consolidând procesele multilaterale care constituie nucleul sistemului de control al exporturilor la nivel mondial și furnizând în același timp o bază pentru angajarea unor relații reciproc avantajoase cu principalii parteneri. Acest lucru, la rândul său, ar consolida securitatea UE.

3.1. Prioritatea 1: Adaptarea la un mediu de securitate în evoluție și consolidarea contribuției UE la securitatea internațională

Sistemul de control al exporturilor al UE trebuie să se adapteze variației considerentelor de politică externă și să țină pasul cu noile abordări în materie de securitate. El trebuie să integreze implicațiile pentru securitate ale unui număr tot mai mare de tehnologii emergente și ale unei game mai largi de produse cu dublă utilizare, în scopul de a garanta utilizarea pașnică a acestora. El trebuie să depășească separarea din ce în ce mai artificială existentă între securitatea internă și cea externă și să abordeze riscurile de proliferare aflate în evoluție constantă, care depășesc frontierele și jurisdicțiile.

- Comisia va lua în considerare trecerea la o abordare axată pe „securitatea persoanelor”⁹, recunoscând legătura inextricabilă existentă între securitate și drepturile omului. Această abordare poate implica o evoluție către un concept de „produse strategice”, care să nu includă în mod strict și exclusiv produse cu posibile utilizări finale militare și de proliferare a ADM, ci care să adopte o concepție mai largă în materie de securitate. Ea poate implica, de asemenea, o clarificare a criteriilor de control, astfel încât să fie luate în considerare implicații mai largi pentru securitate, precum efectul potențial asupra securității persoanelor, de exemplu în cazurile de terorism sau de încălcare a drepturilor omului. Această abordare ar consolida, de asemenea, coerența cu alte controale de securitate privind comerțul, precum și convergența cu tendințele internaționale, cum ar fi Tratatul privind comerțul cu arme (TCA)¹⁰ și Protocolul ONU privind armele de foc.
- Comisia va lua în considerare elaborarea unei abordări axate pe „securitatea inteligentă”, pentru a se adapta la transformările produselor cu dublă utilizare și la proliferarea noilor

⁹ Abordarea axată pe „securitatea persoanelor” intenționează să plaseze cetățenii în centrul politicii UE de control al exporturilor, în special prin recunoașterea interdependenței între drepturile omului, pace și securitate.

¹⁰ TCA vizează reducerea comerțului ilicit cu arme prin stabilirea unor norme în materie de transparență și a unor standarde etice comune pentru comerțul internațional cu arme convenționale.

tehnologii și pentru a face față complexității tot mai mari a lanțului internațional de aprovizionare. În acest context, ea ar putea lua în considerare următoarele opțiuni:

- Dezvoltarea unei „capacități de reacție tehnologică a UE” pentru a contribui activ la dezbaterile extrem de tehnice referitoare la listele de control, dar și pentru a asigura o reacție rapidă la provocările generate de tehnologiile emergente [precum „cloud computing” (informatica dematerializată), fabricația aditivă (imprimarea 3D), nanotehnologiile] și suspendarea controalelor în cazul produselor depășite sau care sunt disponibile pe scară largă în comerț. Acest mecanism s-ar putea baza pe expertiza disponibilă în cadrul autorităților de control al exporturilor și pe un angajament structurat cu industria. El ar putea implica, de asemenea, elaborarea de orientări în cazul în care tehnologiile reprezintă un element esențial de dezvoltare pentru o activitate comercială care prezintă riscuri și necesită transparență, claritate juridică și o abordare comună.
- Definierea unui răspuns eficace la nivelul UE în ceea ce privește utilizarea spațiului cibernetic pentru activități de proliferare și clarificarea controalelor referitoare la instrumentele cibernetice¹¹. Aceasta poate implica acțiuni ale UE menite să promoveze deciziile multilaterale referitoare la instrumentele cibernetice sau alte acțiuni, cum ar fi introducerea de liste autonome ale UE sau a unui mecanism de control universal, fără a periclita competitivitatea UE în domeniul industriei tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) și integrarea sa în lanțurile de aprovizionare mondiale.
- Strategiile de control modernizate care vizează combaterea porozității comerțului legal și a celui ilicit pot include opțiuni pentru consolidarea temeiului juridic și pentru îmbunătățirea anumitor modalități de control, cu scopul de a acoperi toate aspectele și toți actorii din cadrul lanțului de control și de a oferi soluții la aplicările divergente ale controalelor și la punctele lor vulnerabile. În acest scop, poate fi necesar să se clarifice noțiunea de export și de exportator, pentru a reflecta gama largă de activități și de actori implicați în lanțurile de aprovizionare mondiale, să se revizuiască modul de determinare a autorității competente (în special pentru întreprinderile din afara UE), să se actualizeze controlul asistenței tehnice, să se consolideze coerența și aplicarea controalelor referitoare la serviciile de intermediere și la tranzit, precum și să se introducă dispoziții juridice specifice pentru combaterea eludării și pentru reglementarea tranzacțiilor care implică cetățeni ai UE, indiferent de locul în care se află aceștia. În plus, opțiunile referitoare la introducerea unor noi modalități de control și la un parteneriat cu sectorul privat ar putea contribui la concentrarea eforturilor asupra controlului utilizării finale și ar putea facilita exporturile legitime, precum și detectarea comerțului ilicit.
- Comisia ar putea să examineze posibilități de a promova o strategie specifică pentru a asigura un „control imaterial” și pentru a oferi răspunsuri la problema reprezentată de transferurile intangibile de tehnologie (TIT), inclusiv la necesitatea de a clarifica controlul

¹¹ A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind „Strategia de securitate cibernetică a Uniunii Europene: un spațiu cibernetic deschis, sigur și securizat”, JOIN(2013) 1 final, 7 februarie 2013.

„cercetării cu dublă utilizare”, evitând totodată obstacolele inutile aflate în calea liberei circulații a cunoașterii și a competitivității globale în domeniul științei și al tehnologiei în UE.

- Clarificarea cadrului juridic aplicabil TIT poate implica revizuirea dispozițiilor legale și/sau furnizarea de orientări referitoare la noțiunile de bază aplicabile transferurilor electronice de tehnologie controlată. Ea poate viza, de asemenea, modalitățile de control și introducerea unor instrumente specifice pentru facilitarea liberei circulații a tehnologiei [de exemplu, autorizațiile generale de export ale UE (AGEUE) pentru activitățile de cercetare și de dezvoltare în interiorul unei companii], consolidând totodată trasabilitatea TIT și respectarea normelor printr-o abordare reorientată mai degrabă asupra dispozițiilor referitoare la controalele anterioare transferului — de exemplu, înregistrarea, auditul intern — și la monitorizarea după transfer — de exemplu, auditurile de conformitate — decât asupra transmisiei propriu-zise;
- Acțiunile de comunicare specifice și coordonate adresate comunităților de cercetare academică de pe întreg teritoriul UE ar putea crește gradul de sensibilizare în legătură cu normele aplicabile și ar putea promova aplicarea lor efectivă de către oamenii de știință și personalul laboratoarelor. Ar putea fi avute în vedere și alte opțiuni, precum elaborarea unui cod de conduită pentru oamenii de știință care participă la activități de cercetare cu dublă utilizare.

3.2. Prioritatea 2: Promovarea convergenței în materie de control al exporturilor și a unor condiții de concurență echitabile la nivel mondial

În pofida recunoașterii internaționale din ce în ce mai ample a controalelor exporturilor, aplicarea unor standarde de control diferite în țările terțe creează denaturări ale concurenței și puncte slabe în cadrul lanțului de aprovizionare mondial, care pot fi exploatare de către proliferatori. Prin urmare, politica UE ar trebui să promoveze convergența către efectuarea unor controale eficiente la nivel mondial în ceea ce privește lanțurile de aprovizionare mondiale, pentru a soluționa problema cu care se confruntă industria și care presupune respectarea concomitentă a unor reglementări diferite, precum și pentru a promova condiții de concurență echitabile.

- Comisia ar putea lua în considerare crearea unui mecanism eficient destinat actualizării periodice a listelor de control ale UE, bazându-se pe experiența autorităților naționale, pentru a se asigura că listele de control sunt în concordanță cu progresele tehnologice și comerciale și pentru a reduce la minimum denaturările concurenței asociate cu controalele obsolete.
- Deși sistemul existent în UE în materie de acordare a licențelor este considerat, în general, satisfăcător, procedurile de acordare a licențelor continuă să afecteze concurența. Prin urmare, Comisia va căuta modalități de optimizare a acestui sistem și a proceselor aferente, cu scopul de a evita procedurile împovărătoare de acordare a licențelor și de a reduce la minimum întârzierile și denaturările concurenței. Opțiunile posibile ar fi:

- introducerea unui sistem de revizuire periodică a autorizațiilor generale naționale de export (AGNE) și o analiză a eventualei lor transformări în AGEUE și a extinderii lor la întreaga Uniune Europeană;
- trecerea la un sistem deschis de acordare a licențelor prin introducerea unor AGEUE suplimentare, căutând un echilibru între, pe de o parte, o acțiune eficace împotriva proliferării și, pe de altă parte, reducerea sarcinii de lucru a autorităților responsabile cu acordarea licențelor și a exportatorilor prin intermediul unui nivel adecvat de control, de exemplu:
 - „expedieri cu valoare redusă”, pentru a facilita exporturile de mici cantități de produse care prezintă un risc de proliferare scăzut;
 - „criptare”, pentru a permite exportul de produse din domeniul TIC care sunt larg utilizate în procesele industriale și într-un mediu foarte concurențial;
 - „transferuri de tehnologie în interiorul unei companii” pentru scopuri de cercetare și dezvoltare;
 - „transferuri în interiorul UE” pentru produsele din anexa IV¹², care permit modalități de control ce nu constituie un obstacol în calea liberei circulații a bunurilor și a tehnologiei în cadrul pieței unice;
 - „proiecte majore” care permit autorităților să ia în considerare situația globală, în loc să examineze mai multe cereri de licențe individuale.
- revizuirea parametrilor (a destinațiilor, a produselor) pentru AGEUE existente, pentru a garanta că aceștia sunt actualizați, precum și armonizarea anumitor condiții și cerințe pentru acordarea licențelor cu scopul de a promova o aplicare coerentă în întreaga UE, inclusiv în ceea ce privește perioada de valabilitate a licențelor individuale și a refuzurilor. Ar putea fi luată în considerare, de asemenea, elaborarea unor orientări referitoare la practici coerente de acordare a licențelor, inclusiv la cele mai bune practici, de exemplu în ceea ce privește termenii de procesare.
- Comisia va evalua opțiunile pentru promovarea convergenței globale a controlului exporturilor, în vederea facilitării comerțului cu produse cu dublă utilizare. În acest scop, ea ar putea desfășura acțiuni menite să promoveze o reprezentare a UE coerentă, cuprinzătoare și uniformă în cadrul regimurilor de control al exporturilor¹³, care să reflecte rolul său în schimburile comerciale și în lupta împotriva proliferării. Ar putea fi prevăzute, de asemenea, acțiuni dinamice de comunicare și de cooperare externă pentru a ajuta țările partenere să elaboreze reglementări convergente, precum și dialoguri referitoare la controlul exporturilor cu principalii parteneri comerciali, pentru

¹² Anexa IV la Regulamentul (CE) nr. 428/2009 enumeră produsele cu dublă utilizare deosebit de sensibile, care sunt supuse unor controale și în cazul transferurilor în interiorul UE.

¹³ A se vedea, de exemplu, Regimul general privind declarațiile UE în cadrul organizațiilor multilaterale, doc. 15901/11, 24 octombrie 2011.

a evita cerințele de reglementare contradictorii și pentru a reduce sarcina administrativă care le revine industriilor orientate spre export.

3.3. Prioritatea 3: Dezvoltarea unui regim de control al exporturilor eficiente și competitiv la nivelul UE

Structura pe mai multe niveluri a controalelor exporturilor aplicate de UE oferă un sistem unic și flexibil, dar aplicările divergente pot compromite uneori eficacitatea globală a acestor controale. În consecință, Comisia ar trebui să evalueze posibilitățile de soluționare a problemei „aplicării asimetrice” a controalelor, pentru a reduce la minimum denaturările concurenței și costurile tranzacțiilor asociate controalelor în interiorul UE.

- Deciziile de control divergente sunt deseori atribuite lipsei unei politici de control al exporturilor armonizate la nivelul UE și, în special, unei evaluări a riscurilor divergente aflate la baza deciziilor de control. O abordare bazată pe riscuri, elaborată prin stabilirea unui cadru comun de gestionare a riscurilor, ar putea asigura o mai mare coerență în ceea ce privește identificarea tranzacțiilor cu nivel ridicat de risc, optimizând totodată utilizarea resurselor la nivelul UE și reducând denaturările concurenței datorate deciziilor de control divergente.
- Controalele universale¹⁴ rămân instrumente esențiale pentru prevenirea utilizării în scopuri de proliferare a produselor care nu sunt incluse în listă, dar punerea în aplicare neuniformă a dat naștere la îngrijorări în ceea ce privește claritatea juridică, denaturările concurenței și eventualele verigi slabe din lanțul de control. S-ar putea obține o mai mare convergență prin armonizarea noțiunii de controale universale și prin intensificarea consultării, pentru a asigura aplicarea acestor controale în întreaga UE și pentru a consolida o politică fără concesiuni. În acest scop, ar putea fi util să se efectueze un schimb periodic de informații și să se creeze o bază de date a UE privind controalele universale. Pentru a îmbunătăți aplicarea reglementărilor, unele informații ar putea fi puse la dispoziția serviciilor vamale și a altor agenții sau la dispoziția publicului. Transparența poate ajuta operatorii să exercite diligența necesară pentru a garanta securitatea lanțului de aprovizionare.
- Comisia ar putea analiza posibilitățile unei reevaluări fundamentale a controalelor transferurilor în interiorul UE, pentru a reduce la minimum barierele rămase în calea pieței unice, menținând totodată un sistem de controale stricte pentru produsele cu dublă utilizare cele mai sensibile. Această reevaluare ar putea include o revizuire a anexei IV, care s-ar concentra asupra unei liste actualizate a celor mai sensibile produse și/sau introducerea unei AGEUE pentru transferurile în interiorul UE, inclusiv pentru transferurile de tehnologie. Ar putea fi definite condiții și cerințe adecvate, inclusiv opțiuni pentru verificarea după expediere în interiorul UE, pentru a compensa eliminarea licențelor anterioare transferurilor și pentru a garanta securitatea transferurilor, precum și disponibilitatea informațiilor.

¹⁴ Așa-numitele „controale universale” se aplică în cazul produselor cu dublă utilizare neincluse în listă, a căror utilizare finală ar putea fi militară sau ar putea contribui la proliferare.

3.4. Prioritatea 4: Sprijinirea aplicării și a asigurării respectării politicii de control al exporturilor în mod eficace și coerent

Politica de control al exporturilor nu ar trebui să se axeze doar pe stabilirea unor norme pentru controlul comerțului legitim, ci și pe prevenirea și pe întreruperea comerțului ilicit. Coerența aplicării și a asigurării respectării legii pe întreg teritoriul UE este esențială pentru abordarea riscului de evaziune a procedurilor de control, dar lipsa unor statistici și a unor informații solide la nivelul UE continuă să afecteze eficacitatea răspunsurilor politice și operaționale. Comisia va examina următoarele opțiuni pentru a elabora un cadru mai integrat de aplicare și de asigurare a respectării legii:

- Cu peste 40 000 de cereri pe an, controalele exporturilor necesită multe resurse administrative în cadrul autorităților de control. Dezvoltarea unei rețele de control al exporturilor la nivelul UE ar putea consolida capacitatea globală a sistemului, optimizând totodată utilizarea resurselor și menținând costurile administrative sub control, prin intermediul următoarelor opțiuni:
 - Un schimb de informații îmbunătățit și structurat între autoritățile de control privind datele referitoare la licențe, precum și privind alte informații relevante (de exemplu, destinații, utilizatori finali, incidente și încălcări) ar putea permite accesul tuturor autorităților competente la informații esențiale pe baza unor nevoi clar definite, astfel încât să se evite o supraîncărcare cu informații. Infrastructura informatică securizată „SeDU”¹⁵ ar putea fi extinsă, astfel încât să permită un schimb de informații îmbunătățit.
 - O mai bună cooperare strategică și operațională cu agențiile de asigurare a respectării legii (de exemplu, cu serviciile vamale) ar putea fi obținută integrând prioritățile în materie de control al exporturilor în ciclurile de politici relevante¹⁶, făcând schimb de informații prin intermediul unui sistem de schimb la nivelul UE, elaborând instrumente comune de gestionare a riscurilor și efectuând operațiuni comune. Un schimb de informații orientat asupra măsurilor de asigurare a respectării legii ar oferi o mai bună viziune de ansamblu asupra eficacității controalelor la nivelul întregii UE și ar permite schimbul de bune practici, furnizând elemente utile pentru formularea politicilor, de exemplu, pentru detectarea comerțului ilicit.
 - O mai bună coerență între diferitele instituții ale UE și statele membre și identificarea unor sinergii între instrumentele de control al comerțului legate de securitate, de exemplu, prin dezvoltarea unei infrastructuri informatice comune ca platformă comună pentru sprijinirea schimbului de informații în întreaga UE, ar putea spori impactul global al acțiunilor de luptă împotriva proliferării întreprinse de UE. Ar

¹⁵ Sistemul electronic pentru produse cu dublă utilizare.

¹⁶ În ceea ce privește în mod specific serviciile vamale, elaborarea unei noi *strategii și a unui plan de acțiune privind gestionarea riscurilor și securitatea lanțului de aprovizionare*, solicitată de Consiliu la data de 18 iunie 2013, oferă o bună oportunitate de a studia modul în care ar putea fi exploatat în mod optim un *cadru comun îmbunătățit de gestionare a riscurilor* în ceea ce privește controalele vamale, pentru a sprijini colaborarea între serviciile vamale și autoritățile responsabile cu acordarea licențelor, măsurile de asigurare a respectării legii și facilitarea comerțului în viitor.

trebui asigurată, de asemenea, coerența cu alte politici și reglementări ale UE strâns legate, precum Planul de acțiune al UE privind securitatea chimică, biologică, radiologică și nucleară, Regulamentul (UE) nr. 98/2013 privind precursorii de explozivi și Regulamentul (UE) nr. 258/2012 privind armele de foc.

- Ultimul deceniu a fost marcat de o consolidare puternică a capacităților în ceea ce privește problemele ridicate de ADM, inclusiv a unor programe importante de comunicare privind controlul exporturilor orientate către țările terțe, dar inițiativele din interiorul UE se află încă în faza de început. Elaborarea unui program axat pe dezvoltarea capacităților și pe formarea personalului relevant la nivelul UE, inclusiv în cadrul serviciilor vamale și în agențiile de frontieră, ar putea spori capacitatea de a preveni și de a detecta traficul transfrontalier de produse strategice. Punerea în comun a cunoștințelor de specialitate, de exemplu prin continuarea dezvoltării „grupului de experți”, ar putea consolida, de asemenea, lanțul de control al UE.
- În economiile moderne, sectorul privat joacă rolul principal în lanțul de control. Prin urmare, parteneriatele cu sectorul privat ar putea îmbunătăți considerabil securitatea și reziliența lanțului de aprovizionare mondial. Operatorii sunt bine situați pentru a detecta comerțul ilicit și pentru a proteja tehnologiile sensibile, însă lipsa coerenței în ceea ce privește respectarea regulilor comerciale creează distorsiuni comerciale și permite exploatarea punctelor slabe din lanțurile de aprovizionare. Crearea acestor condiții depinde de o mai bună coordonare și înțelegere între guverne și sectorul privat și ar putea implica diferite acțiuni, precum cele enumerate în continuare:
 - Eforturile în materie de conformitate ar putea fi recunoscute prin facilitarea procedurilor de control și a procedurilor accelerate de export, impunând standarde de conformitate clare sectorului privat pentru utilizarea mecanismelor simplificate (precum AGEUE, AGNE, licențele globale) ca privilegiu substanțial acordat exportatorilor fiabili. Aceasta poate include cerințe juridice și/sau orientări pentru ca operatorii să identifice, să gestioneze și să atenueze riscul de expunere la proliferare, dând dovadă de vigilență sporită în cazul produselor care suscită preocupări puternice în materie de proliferare, prin intermediul obligațiilor de diligență necesară și de notificare, inclusiv de semnalare a tranzacțiilor suspecte. În timp ce costurile pentru întreprinderi ar trebui reduse la minimum și autoreglementarea ar trebui încurajată, cerințele standard pentru „programele interne de asigurare a conformității” (PIAC) ar putea favoriza condiții de concurență echitabile în interiorul UE. Conformitatea și competitivitatea se sprijină reciproc, întrucât conformitatea reduce riscul unei livrări involuntare de produse cu dublă utilizare către programe care suscită preocupări, ceea ce ar expune întreprinderile la sancțiuni și le-ar periclita reputația. În plus, opțiunile menite să promoveze convergența cu programul serviciilor vamale referitor la „operatorii fiabili” (OEA - operatorii economici autorizați) ar putea reduce suprapunerea controalelor și ar putea oferi soluții rentabile atât pentru operatori, cât și pentru administrații.
 - Transparența și acțiunile de comunicare coordonate ar putea constitui etape esențiale pentru a spori claritatea cerințelor, pentru a sprijini eforturile operatorilor în materie de conformitate și pentru a îmbunătăți capacitatea acestora de a pune în aplicare controalele, creând astfel condiții în care fiecare element al lanțului de aprovizionare ar fi rezistent la „contaminarea” de către comerțul ilicit. Aceasta ar putea implica

publicarea unor rapoarte și a unor informații nesensibile referitoare la controale, inclusiv a unor orientări de încurajare a bunelor practici în materie de conformitate.

- Dezvoltarea unor instrumente de sprijin comune la nivelul UE destinate operatorilor economici, precum instrumentele informatice standardizate și sistemele electronice de acordare a licențelor ar putea sprijini, de asemenea, eforturile depuse de întreprinderi în materie de conformitate.
- Controalele exporturilor reflectă angajamentele internaționale și reprezintă o garanție esențială pentru integritatea comerțului internațional; prin urmare, este esențial să se îmbunătățească eficacitatea lor globală. Ar putea fi examinate opțiuni de punere în aplicare a controalelor în cooperare cu partenerii externi, pentru a facilita comerțul sigur cu produse strategice, de exemplu, prin stabilirea unei monitorizări a utilizării finale de către întreprinderile din țările terțe, precum și prin recunoașterea reciprocă a evaluărilor.

4. Concluzii

Operatorii economici, statele membre și cetățenii UE au interesul ca exporturile să facă obiectul unor controale eficiente, care să garanteze securitatea prin combaterea comerțului ilicit și prin facilitarea comerțului legitim. O actualizare a abordării și a cadrului de reglementare la nivelul UE va consolida securitatea și integritatea lanțului de aprovizionare. Acest demers va necesita un schimb de informații mai sistematic în materie de riscuri și o coordonare între autoritățile care acordă licențele și alte autorități, precum și un dialog cu sectorul privat și o cooperare internațională mai strânsă.

Înainte de a lua inițiative concrete de acțiune, Comisia invită Consiliul și Parlamentul European să ia în considerare abordarea expusă în prezenta comunicare. În paralel, Comisia va realiza o evaluare a impactului opțiunilor de revizuire descrise în prezenta comunicare, cu scopul de a identifica cele mai adecvate acțiuni de reglementare și de altă natură și de a le pune în aplicare. În ceea ce privește programul REFIT, Comisia va evalua costurile și beneficiile aferente opțiunilor, în special în ceea ce privește o eventuală simplificare și reducere a sarcinilor de reglementare.

Listă de acronime

TCA	Tratatul privind comerțul cu arme
SeDU	Sistemul electronic pentru produse cu dublă utilizare
UE	Uniunea Europeană
AGEUE	Autorizație generală de export a UE
PIAC	Programul intern de asigurare a conformității
TIC/TI	Tehnologia informației (și comunicațiilor)
TIT	Transferul intangibil de tehnologie
AGNE	Autorizație generală națională de export
REFIT	Programul privind o reglementare adecvată și funcțională
ADM	Arme de distrugere în masă
RCSONU	Rezoluția Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite