

Bruselj, 28.9.2016
SWD(2016) 314 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Poročilo o pregledu politike EU za nadzor izvoza

Spremni dokument

Predlog

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi režima Unije za nadzor izvoza, prenosa, posredovanja, tehnične pomoči in tranzita blaga z dvojno rabo (prenovitev)

{ COM(2016) 616 final }

{ SWD(2016) 315 final }

Povzetek
Ocena učinka pregleda politike EU za nadzor izvoza
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Sedanji sistem EU za nadzor izvoza ne more v zadostni meri slediti razvijajočim se in novim tveganjem za varnost, hitremu tehnološkemu in znanstvenemu napredku ter spremembam trgovinskih in gospodarskih postopkov. Poleg tega ne upošteva vzpona trgovine s tehnologijo za kibernetški nadzor in tveganj, ki jih ta pomeni za mednarodno varnost in človekove pravice. Z gospodarskega vidika sistem povzroča veliko upravno breme za industrijo in organe, včasih pa tudi ne zagotavlja zadostne pravne jasnosti. Poleg tega se zaradi različnih razlag in uporabe v državah članicah ne izvaja enotno, prihaja pa tudi do izkrivljanja konkurence na enotnem trgu. Težava zadeva različne gospodarske subjekte v številnih sektorjih, vključno z MSP, vprašanja varnosti in človekovih pravic pa so pomembna za določene osebe, na primer disidente ali aktiviste v tretjih državah, in celotno prebivalstvo EU.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Namen pregleda politike EU za nadzor izvoza je podpora splošnim ciljem politik Unije, kot so določeni v členu 3 Pogodbe o Evropski uniji, tj. prispevati k miru in varnosti, pravični trgovini in varstvu človekovih pravic. Specifični cilji politike so: prilagajanje razvijajočim se varnostnim tveganjem in grožnjam; prilagajanje hitremu tehnološkemu in znanstvenemu napredku; preprečevanje izvoza tehnologije za kibernetški nadzor, ki se uporablja za kršitve človekovih pravic; zmanjšanje izkrivljanja konkurence in znižanje upravnih stroškov na enotnem trgu; vzpostavitev enakovrednih pogojev na globalni ravni ter zagotavljanje učinkovite in dosledne uporabe nadzora v EU.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Nadzor izvoza blaga z dvojno rabo spada na področje skupne trgovinske politike. EU ima tako v skladu z izključno pristojnostjo iz člena 207 PDEU pravico, da ukrepa. Cilje je mogoče doseči le z ukrepanjem na ravni EU, da se zagotovi, da pristojni organi tesno sodelujejo med seboj in dosledno izvajajo nadzor. Posredovanje EU je potrebno tudi, da se odpravijo izkrivljanja konkurence na enotnem trgu in spodbuja dialog z najpomembnejšimi trgovinskimi partnericami za vzpostavitev enakovrednih pogojev na globalni ravni. Ukrepanje na ravni EU je potrebno tudi za varstvo temeljnih pravic iz Listine EU o temeljnih pravicah. Opredeljene možnosti za pregled so skladne z načelom sorazmernosti, saj so omejene na to, kar je potrebno za doseganje ciljev.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
Glede na pobude iz sporočila Komisije COM(2014) 244 je predvidenih pet možnosti, in sicer od osnovnega scenarija (nespremenjena politika) do popolne prenove in popolne uskladitve sistema za nadzor izvoza.
Izvedena je bila temeljita analiza za oceno učinka različnih možnosti za pregled. Možnosti 2 (podpora za izvajanje in izvrševanje), 3 (nadgradnja sistema EU) in 4 (posodobitev sistema EU) so se primerjale z možnostjo 1, tj. osnovnim scenarijem. Ocena je temeljila na analizi in praktičnih izkušnjah služb Komisije, podatkih in prispevkih držav članic, ugotovitvah zunanje študije za zbiranje podatkov in rezultatih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi. Peti možnost (prenova sistema EU), ki bi temeljito spremenila pristop EU k nadzoru izvoza, so države članice in zainteresirane strani močno nasprotovale, zato ni bila dodatno ocenjena.
Možnost 3 se zdi najučinkovitejša in najuspešnejša glede na učinek na gospodarstvo in varnost. Vendar se zdi možnost 4 nepogrešljiva za doseganje cilja preprečevanja kršitev človekovih pravic zaradi neustreznega nadzora tehnologije za kibernetški nadzor. Tako sta bili kot najprimernejši izbrani možnosti 3 in 4.
Kdo podpira katero možnost?
Države članice, Evropski parlament, industrija in civilna družba prepoznavajo potrebo po posodobitvi sistema nadzora izvoza, kot je na splošno predstavljena v možnostih 2 in 3, čeprav imajo lahko glede posebnih vprašanj različna stališča.
Evropski parlament in civilna družba se zavzemata za odločne ukrepe na ravni EU za nadzor izvoza tehnologije za kibernetški nadzor (možnost 4). Komisija in Svet v zvezi s tem prepoznavata potrebo po ukrepanju na ravni EU.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Ker ni uradnih statističnih podatkov o proizvodnji blaga z dvojno rabo in trgovini z njim, zadevni kvantitativni podatki pa se v glavnem nanašajo na vrednost in obseg izdajanja dovoljenj, je ocena učinka v zvezi s specifičnimi ukrepi temeljila večinoma na kvalitativni analizi.

Možnost 3 se osredotoča na posodobitev obstoječih regulativnih določb. Prispeva k večini specifičnih ciljev in je najprimernejša za doseganje pomembnejšega napredka pri splošnih ciljih, razen glede varstva človekovih pravic. Njen učinek bi bilo zmanjšanje upravnega bremena za izvoznike in organe, hkrati pa bi se povečala jasnost glavnih pravnih določb. Povečala bi se tudi učinkovitost in doslednost nadzora v vsej EU, s tem pa tudi varnost, poleg tega pa bi se spodbujali bolj enakovredni pogoji za konkurente na globalni ravni.

Možnost 4 bi bila odgovor na širjenje tehnologij za kibernetški nadzor, katerih zloraba predstavlja tveganje za mednarodno varnost in človekove pravice. Zagotovila bi stroge in prožne mehanizme za nadzor teh tehnologij, pričakuje pa se lahko tudi znaten pozitiven učinek na varnost in človekove pravice.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 3 bi za organe držav članic kratkoročno vključevala nekatere dodatne prehodne stroške, ki pa se bodo povrnili prek večje učinkovitosti in znižanja upravnih stroškov, ko se bodo nove določbe začele uporabljati. Za izvajalce naj bi se z uporabo možnosti 3 upravni stroški znižali.

Možnost 4 bi lahko pomenila večje upravno breme za izvajalce in organe tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU, saj bi se dodala nova raven nadzora. Lahko bi tudi povzročila nova izkrivljanja konkurence na globalni ravni, saj ni mogoče zagotoviti, da bodo podoben nadzor uvedle tudi druge najpomembnejše dobaviteljice tehnologije (na primer Kitajska in ZDA). Ker pa bi bila možnost 4 osredotočena na zelo specifične tehnologije, bi bil negativen gospodarski učinek omejen na specializiran sektor z majhnim obsegom trgovine.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Nadzor izvoza blaga z dvojno rabo zadeva številna podjetja v različnih sektorjih, vključno z izvozniki in proizvajalci s področja energetike, vesoljske industrije, obrambe in varnosti, prometa in navigacije, telekomunikacij, kemije, elektronike, polprevodnikov in računalništva ter drugih. V sektorju je dejavnih veliko MSP. V obrambni industriji (ki proizvaja tudi blago z dvojno rabo) so v letu 2012 družbe z manj kot 10 zaposlenimi na primer predstavljale 76,7 % vseh družb.

Večina tistih, ki so sodelovali v javnem posvetovanju, se strinja, da bi pregled politike nadzora izvoza verjetno olajšal izvoz blaga z dvojno rabo za MSP. Poudariti je treba, da bodo spremembe nadzora izvoza zainteresirane strani iz industrije zadevale le, če se nanašajo na vrsto blaga z dvojno rabo, s katerim trgujejo.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Učinek možnosti 3 naj bi bilo zmanjšanje upravnega bremena za organe držav članic, ki izdajajo dovoljenja. Po drugi strani pa bodo za uvedbo novega nadzora izvoza tehnologije za kibernetški nadzor v okviru možnosti 4 potrebni upravni viri pristojnih organov držav članic.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Pričakujejo se pozitivni učinki v smislu preprečevanja kršitev človekovih pravic, zmanjšanja izkrivljanja konkurence na enotnem trgu, vzpostavitve enakovrednih pogojev na globalni ravni in varnosti.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Spremljanje izvajanja bo potekalo v sodelovanju z državami članicami. Letno poročanje in zbiranje podatkov bo zagotovilo podlago za spremljanje in ocenjevanje izvajanja ter obveščanje Parlamenta in Sveta.

Komisija bo izvedla oceno te nove pobude v petih letih od začetka njene veljavnosti, da bi proučila njen dejanski učinek ter ocenila njeno učinkovitost in uspešnost.