EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.11.2017
COM(2017) 679 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden

1. INLEDNING

Enligt artikel 23.3 i förordning (EG) nr 428/2009 ska kommissionen lägga fram en årlig rapport inför Europaparlamentet om den verksamhet som bedrivits, de undersökningar som gjorts och de samråd som hållits av samordningsgruppen för produkter med dubbla användningsområden (nedan kallad samordningsgruppen). I kommissionens meddelande (COM(2014)244) konstateras att publicering av rapporter och icke-känslig kontrollinformation skulle kunna bli avgörande åtgärder för att öka öppenheten och förbättra aktörernas regelefterlevnad och deras förmåga att genomföra kontroller. Denna rapport, som utarbetats av kommissionen med bidrag från medlemsstaterna i samordningsgruppen[1], ger information om genomförandet av förordningen under 2016 och inkluderar aggregerade uppgifter om exportkontroll för 2015.

2. SYSTEMETS OCH REGELVERKETS UTVECKLING

2.1. Översyn av systemet för exportkontroll

Till följd av antagandet av meddelandet (COM(2014)244) av den 24 april 2014 genomförde kommissionen 2015 en konsekvensbedömning för att bedöma vilka kostnader och fördelar som var förknippade med de olika översynsalternativen och kartlägga de lämpligaste åtgärderna, både lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder. Konsekvensbedömningsrapporten[2] presenterades i mars 2016 för nämnden för lagstiftningskontroll och erhöll ett positivt yttrande med kommentarer[3]. Ett lagförslag utarbetades mot bakgrund av slutsatserna i konsekvensbedömningen och kommissionen antog den 28 september 2016 ett förslag till en förordning COM(2016)616 som sörjer för en modernisering av EU:s exportkontroller[4]. Förslaget syftar till att stärka *ändamålsenligheten* för kontrollerna och anpassa dem till föränderliga säkerhetsrisker, snabb teknisk och ekonomisk utveckling samt, på samma gång, stärka deras *effektivitet* genom att förenkla förvaltningen av kontroller och minska den administrativa bördan för exportörer och behöriga myndigheter i medlemsstaterna. De övergripande målen är sålunda att stärka säkerheten – inbegripet skyddet av mänskliga rättigheter – och att säkerställa EU-exportörers konkurrenskraft.

[1] Några behöriga myndigheter i medlemsstater offentliggör också en rapport om handel med produkter med dubbla användningsområden.

[2] Konsekvensbedömningsrapporten finns tillgänglig på http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155008.pdf

[3] Yttrandet från nämnden för lagstiftningskontroll finns tillgängligt på http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

[4] Förslaget till en förordning finns tillgängligt på http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616

Förslaget sörjer för anpassningar av kontroller så att de ska fungera ändamålsenligt och effektivt i en globaliserad ekonomi och består huvudsakligen av följande:

- En ”uppgradering av EU-systemet” som syftar till att förbättra de nuvarande kontrollförordningarna och göra dem mer effektiva och ändamålsenliga.

- Införandet av, å andra sidan, en ny dimension för ”mänsklig säkerhet” för att möta den utmaning som utgörs av framväxten av ny it-övervakningsteknik och dennas inverkan på mänskliga rättigheter och EU:s säkerhet.

Kommissionen rådfrågade regelbundet rådets arbetsgrupp för produkter med dubbla användningsområden, som i synnerhet tillhandahöll uppdateringar om konsekvensbedömningen och utarbetandet av förslaget. Översynen av systemet för exportkontroll fanns också på Europaparlamentets agenda vid flera tillfällen, och förslaget presenterades i parlamentet vid en teknisk briefing den 20 oktober 2016.

Kommissionen genomförde riktade samråd och uppsökande verksamhet avseende viktiga aktörer och presenterade förslaget för branschorganisationer och organisationer i det civila samhället vid en dialog med det civila samhället den 3 oktober 2016. Vidare anordnades ett forum för exportkontroll den 12 december 2016 tillsammans med Slovakiens ordförandeskap i syfte att utbyta åsikter med intressenter från branschen och det civila samhället[5].

2.2. Ändringar av förordning (EG) nr 428/2009

Rådets förordning (EG) nr 428/2009 ändrades en gång under rapporteringsperioden. Genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1969[6] av den 12 september 2016 uppdaterades EU:s kontrollförteckning i bilaga I till förordningen samt infördes ändringar som överenskommits i anslutning till de multilaterala exportkontrollordningarna 2015. EU:s kontrollförteckning för 2016 inbegriper därmed ungefär 200 ändringar, varav de flesta härrör från Wassenaaravtalet och *Missile Technology Control Regime* (kontrollsystemet för missilteknik). Dessa ändringar gäller i synnerhet kontrollen av lasermätningssystem, nya kontroller för elektronisk utrustning för analog-till-digital-omvandling med hög hastighet, programvara för drift och underhåll av styrsystem, raketmotorer för gelformigt bränsle samt strukturella förändringar av kategori 5 del 2 – ”informationssäkerhet”. Ämnet dietylamin och två nya virus – SARS-relaterat koronavirus och rekonstruerat influensavirus från 1918 – lades till kontrollförteckningen. Uppdateringen sörjer även för avlägsnande av flera kontroller, inbegripet de förseglingar inom luftfart och för missiler, vissa hydrauliska vätskor och undervattenskameror. Ett övergripande meddelande om ändringar offentliggjordes som en vägledning med en översikt av alla tekniska ändringar av EU:s 2016 års kontrollförteckning för produkter med dubbla användningsområden[7].

Bilagorna II och IV i förordningen om produkter med dubbla användningsområden uppdaterades också i enlighet med ändringarna i bilaga I. EU:s nya uppdaterade och

[5] Rapporten från forumet finns tillgänglig via följande länk: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155125.pdf
[6] EUT L 307, 15.11.2016.
[7] Sammanfattningen finns tillgänglig på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf

konsoliderade kontrollförteckning började tillämpas den 16 november 2016. Det gör det möjligt för EU att fullgöra sina internationella åtaganden i fråga om exportkontroll och att hjälpa EU:s exportörer när det lättas på kontrollparametrarna.

2.3. Nationella genomförandeåtgärder

Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att genomföra vissa bestämmelser, och information om de åtgärderna ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning. Ett informationsmeddelande offentliggjorts den 20 augusti 2016[8] med en översikt över de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna. Det rörde sig exempelvis om utökad förmedlings- och transiteringskontroll, utökad kontroll av icke-förtecknade produkter av hänsyn till den allmänna säkerheten och de mänskliga rättigheterna, införande av nationella generella exporttillstånd, kontroller av överföring inom EU för icke-förtecknade produkter samt information om nationella exportkontrollmyndigheter.

3. VERKSAMHETEN I SAMORDNINGSGRUPPEN FÖR PRODUKTER MED DUBBLA ANVÄNDNINGSOMRÅDEN

Genom artikel 23 i förordningen inrättas en samordningsgrupp för produkter med dubbla användningsområden. Gruppen, som består av experter från kommissionen och medlemsstaterna, ska behandla frågor som rör tillämpningen av exportkontroller i syfte att praktiskt förbättra deras enhetlighet och effektivitet i hela EU. Samordningsgruppen höll sex möten under rapporteringsperioden och fungerade därmed som ett forum för samråd om ett antal aktuella frågor gällande genomförandet av förordningen.

3.1. Samråd om genomförandefrågor

Samordningsgruppen höll tekniska utbyten av information om specifika kontrollfrågor såsom tillämpningen av den kryptografiska anmärkningen (kategori 5 del 2 i EU:s kontrollförteckning) och tolkningen av kontroller av överföringar av krypterad teknik, tillämpningen av kontroller av frekvensomvandlare (inverterare), definitionen av ”exportör” enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 428/2009, och dess tillämpning i specifika situationer när export inbegriper en återförsäljare, och tillämpningen av kontroller av produkter med dubbla användningsområden som kan missbrukas för slutanvändning för terroriständamål. Samordningsgruppen diskuterade även användningen av digitala motsvarigheter till slutanvändarintyg i samband med ansökningar om exporttillstånd, och användningen av elektroniska signaturer samt kravet på papperskopia av tillstånd.

Gruppen genomförde ett allmänt informationsutbyte gällande genomförandet av nationella åtgärder och förberedde ett uppdaterat informationsmeddelande om nationella åtgärder för offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning den 20 augusti 2016.

Vidare såg samordningsgruppen över metoden och tillvägagångssättet för datautbyte och genomförde en övergripande inhämtning av tillståndsuppgifter (från 2015) för att stärka informationsutbytet mellan medlemsstaterna och för att öka öppenheten om EU:s

[8] EUT C 304/03, 20.8.2016.

exportkontroller av produkter med dubbla användningsområden. Samordningsgruppen bidrog även till kommissionens utarbetande av en konsekvensbedömning inom ramen för översynen av systemet för exportkontroll.

Mot bakgrund av rekommendationerna från den tekniska expertgruppen avseende godkända ekonomiska aktörer/internt efterlevnadsprogram – en (med tullförvaltningarna) gemensam teknisk undergrupp med uppgift att undersöka om tullmyndigheternas program för godkänd ekonomisk aktör kan samordnas med interna efterlevnadsprogram gällande exportkontroll – stödde samordningsgruppen informationsutbyte om medlemsstaternas uppföljning av rekommendationerna och utarbetade mandat för en teknisk expertgrupp avsedd för framtagandet av riktlinjer för ett internt efterlevnadsprogram.

Samordningsgruppen övervakade den verksamhet som expertgruppen för övervakningsteknik bedriver där experter från medlemsstaterna och kommissionen möts för att diskutera frågor kopplade till kontroll av teknik för it-övervakning. Expertgruppen för övervakningsteknik övervakade relevant utveckling av politik och teknik, såg över trender för tillstånd och avslag samt tillhandahöll expertis till stöd för kommissionens konsekvensbedömning och utarbetande av ett lagförslag för modernisering av EU:s exportkontroll.

3.2. Tekniskt stöd i samband med utarbetandet av uppdateringar av EU:s kontrollförteckning

Samordningsgruppen anordnade tekniska samråd till stöd för utarbetandet av kommissionens delegerade förordning om uppdatering av EU:s kontrollförteckning. Vid ett särskilt möte i samordningsgruppen erbjöd nationella experter teknisk sakkunskap och utbildning för behöriga myndigheter och lyfte fram de viktigaste ändringarna av kontrollförteckningen.

3.3. EU:s riktlinjer för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden

Samordningsgruppen utarbetade EU-riktlinjer till stöd för strukturerat utbyte av information och samråd mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpning av anmärkning 3, kategori 5, del 2 i bilaga I till förordning (EG) nr 428/2009 – den ”kryptografiska anmärkningen” – och angående definitionen av ”exportör” i situationer där en återförsäljare är involverad. Som ett resultat offentliggjordes anvisningarna 1/2016 och 2/2016 den 25 oktober 2016[9].

3.4. Utbyte av uppgifter mellan behöriga myndigheter

Samordningsgruppen fortsatte att stödja vidareutvecklingen av e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, som är ett säkert och krypterat elektroniskt system som kommissionen står för. Målet är att stödja ett förbättrat informationsutbyte mellan exportkontrollmyndigheterna och kommissionen.

Under 2016 kom samordningsgruppen överens om specifika förbättringar av e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, i synnerhet vad gäller effektiviteten och säkerheten för *användaradministration*. Samordningsgruppen stödde och styrde utarbetandet

[9] http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=192

av nya funktioner för e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, i synnerhet följande:

— En ny funktion till stöd för *informationsutbyte om sanktioner mot Iran gällande produkter med dubbla användningsområden*, specifikt vad gäller exporttillstånd, förmedling och tekniskt stöd avseende vissa produkter med dubbla användningsområden förtecknade i bilaga II i förordning (EU) nr 267/2012.

— En ny funktion för tillhandahållande av ”webbtjänster” som möjliggör *sammanlänkning av nationella elektroniska tillståndssystem med e-systemet för produkter med dubbla användningsområden*, i syfte att ge enkel åtkomst, genom ett webbaserat gränssnitt, till information från e-systemet för produkter med dubbla användningsområden.

Samordningsgruppen fortsatte även diskussionerna om utarbetandet av en plattform för ”elektroniskt system för tillstånd” för användning av behöriga myndigheter på frivillig basis, och stödde konsekventa och effektiva metoder för utvecklingen av plattformar för elektronisk information om handelskontroller avseende säkerhet i hela EU.

3.5. Öppenhet och dialog med branschen och den akademiska världen

Den 12 december 2016 stödde samordningsgruppen anordnandet av ett forum om exportkontroll i Bryssel med branschorganisationer och organisationer i det civila samhället. Vid forumet diskuterades översynsalternativ och slutsatser av det offentliga samrådet online inom ramen för översynen av systemet för exportkontroll[10].

Samordningsgruppen tog också fram dokumentation till stöd för exportörernas genomförande av bestämmelserna. Framför allt sammanfattas i informationssyfte ändringarna av texten i EU:s kontrollförteckning enligt kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1969/2016 i ett övergripande meddelande om ändringar[11]. Såsom anges ovan offentliggjordes även anvisningarna 1/2016 och 2/2016 till stöd för branschens genomförande av kontrollerna.

3.6. Övervakning och säkerställande av efterlevnaden av exportkontroll

Kommissionen arbetar för ett effektivt säkerställande av efterlevnaden av exportkontroller inom EU genom olika stödåtgärder. Kommissionen offentliggjorde 2016 en ny version av jämförelsetabellen[12], som länkar samman tullnomenklaturnummer med klassificering av produkter med dubbla användningsområden, och fortsatte att införliva exportkontrollparametrar i EU:s onlinedatabas för tulltaxan Taric.

3.7. EU:s expertpool för produkter med dubbla användningsområden

Under 2016 fortsatte expertpoolen för produkter med dubbla användningsområden vid kommissionens gemensamma forskningscentrum och experter som ställts till förfogande av medlemsstaterna att ge stöd till exportkontrollmyndigheter i medlemsstater som bett om råd i

[10] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155193.pdf
[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf
[12] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf

anslutning till konkreta tillståndsärenden. Sammanlagt gavs under rapporteringsperioden fem tekniska råd om varuklassificering till sex behöriga myndigheter.

3.8. Kapacitetsuppbyggnad

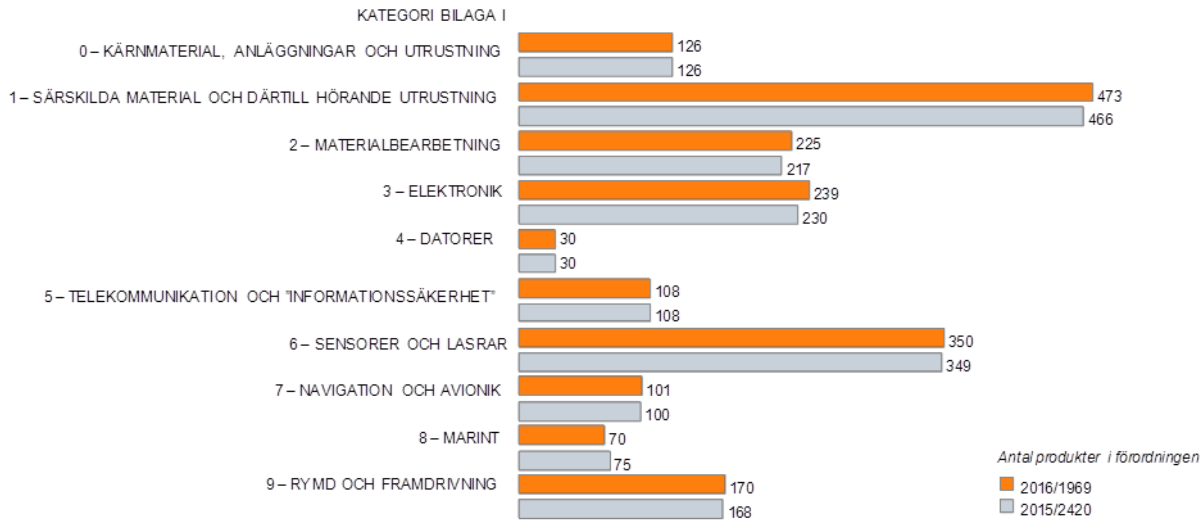
Under 2016 fortsatte kommissionens gemensamma forskningscentrum med de tekniska seminarierna som anordnas tillsammans med det amerikanska energiministeriet, och höll det nionde seminariet den 16–17 juni 2016 i Ispra, Italien. Evenemanget besöktes av tjänstemän som beviljar tillstånd och tekniska experter från exportkontrollmyndigheter samt av exportörer, den akademiska världen och forskningsorganisationer.

4. EU:S EXPORTKONTROLL – NYCKELTAL

Det är svårt att få tillförlitliga uppgifter om export av produkter med dubbla användningsområden, eftersom det inte har definierats någon motsvarande ekonomisk sektor. Kommissionen och medlemsstaterna samlar dock in uppgifter som möjliggör ungefärliga uppskattningar av export av produkter med dubbla användningsområden som, å ena sidan, baseras på tillståndsuppgifter som samlas in av behöriga myndigheter och, å andra sidan, på statistik för tullvaror som inbegriper produkter med dubbla användningsområden. Uppskattningar av 2015 års exportuppgifter redovisas nedan. Det bör noteras att de uppskattningar som redovisas nedan inte omfattar tjänster och immateriella överföringar av teknik i samband med handeln med varor med dubbla användningsområden.

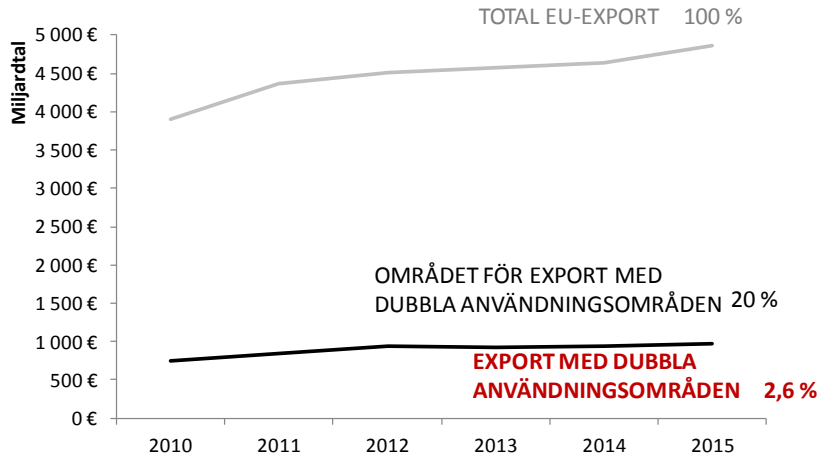
4.1. EU-handel med produkter med dubbla användningsområden: produkter och destinationer

Under 2016 gällde förordningen främst export av cirka 1 892 produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I (EU:s kontrollförteckning) och klassificeras i tio kategorier (figur 1). Dessa produkter med dubbla användningsområden avser omkring 1 000 tullvaror, inklusive kemikalier, metaller och icke-metalliska mineralprodukter, datorer, elektronikvaror och optik, elektrisk utrustning, maskiner, fordon och transportutrustning etc. Produkterna ingår vanligen i den högteknologiska delen av detta stora, blandade varuområde.



Figur 1: Antal produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i kategorierna i bilaga I efter antagandet av förordning (EU) 2016/1969 jämfört med förordning (EU) 2015/2420.

Statistiska uppskattningar av den relativa vikten av handel med produkter med dubbla användningsområden visar att export av produkter med dubbla användningsområden utgör ungefär 2,6 % av EU:s totala export (inom och utanför EU), inom ramen för ett brett ”område för export av produkter med dubbla användningsområden”[13] för tullvaror (figur 2).

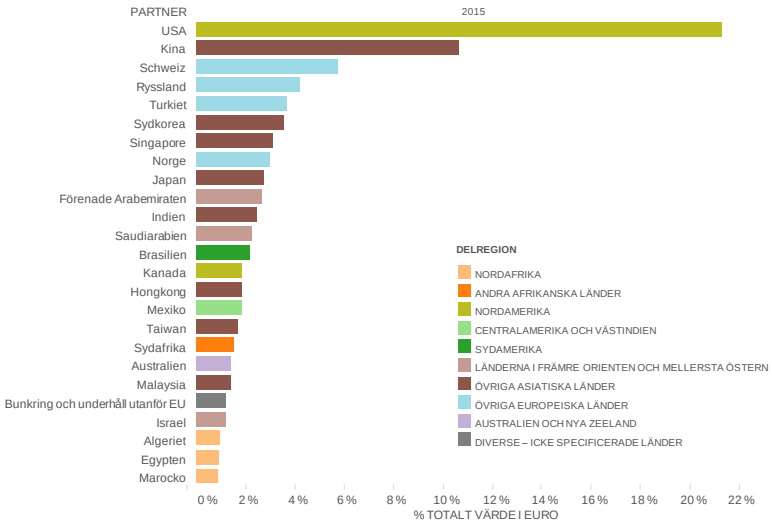


Figur 2: Statistiska uppskattningar av export inom och utanför EU av produkter med dubbla användningsområden.

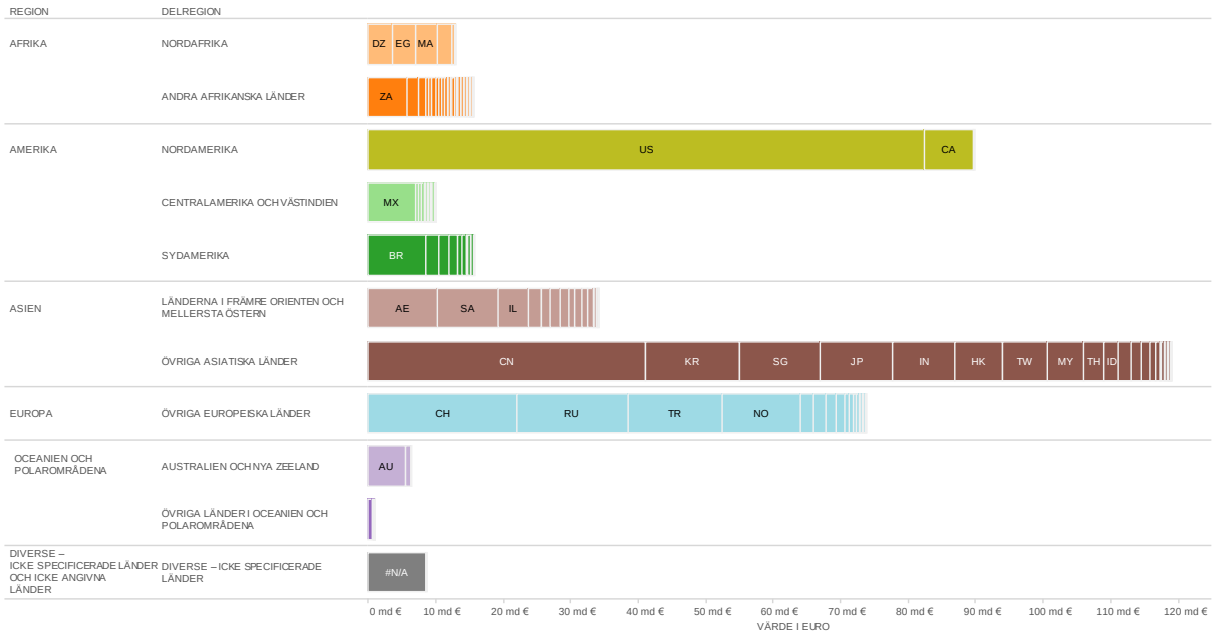
I de statistiska uppskattningarna visas även de huvudsakliga destinationerna för produkter med dubbla användningsområden och anges att en stor del av denna export riktas mot ”EU001-länder” som omfattas av unionens generella exporttillstånd (generella EU-exporttillstånd). Destinationsländerna återspeglar EU:s exportmarknads struktur inom de relevanta varugrupperna samt underlättandet av handeln genom generella EU-exporttillstånd (figurerna 2, 3 och 4)[14].

[13] I den statistiska metod som tagits fram av kommissionens gemensamma forskningscentrum används en korrelationstabell, som i sin tur tagits fram av generaldirektoratet för skatter och tullar, mellan klassificeringsnummer för produkter med dubbla användningsområden och tullnomenklaturnummer och Eurostats Comext-data samt tillståndsuppgifter. Begreppet *område för export av produkter med dubbla användningsområden* avser ett stort blandat varuområde som inbegriper produkter med dubbla användningsområden. Handeln med produkter med dubbla användningsområden sker *inom* detta varuområde men är inte identisk med det, eftersom långt ifrån alla varor inom *området för export med dubbla användningsområden* verkligen har dubbla användningsområden.

[14] ”Bunkring och underhåll utanför EU” definieras som leverans av fartygs- och luftfartygsförråd. ”Diverse – länder som inte är specificerade som utanför EU” inbegriper länder och territorier som inte specificeras inom ramen för handel med tredjeländer. (Dessa koder används vanligen för varor som levereras till havsbaserade anläggningar.)



Figur 3: Uppskattningar av EU:s export av produkter med dubbla användningsområden: de 25 främsta destinationsländerna för export och deras delregioner 2015.

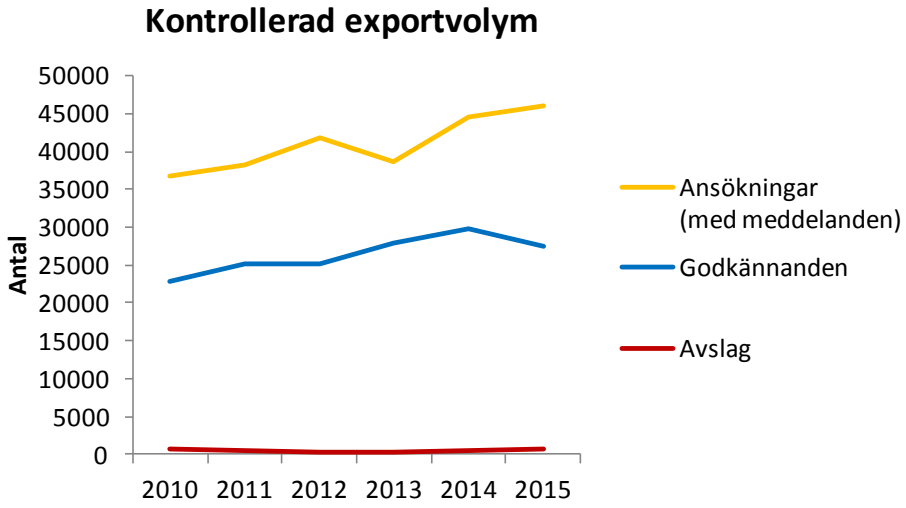


Figur 4: Uppskattningar av EU:s export av produkter med dubbla användningsområden: destinationsländer per världsregioner och delregioner 2015.

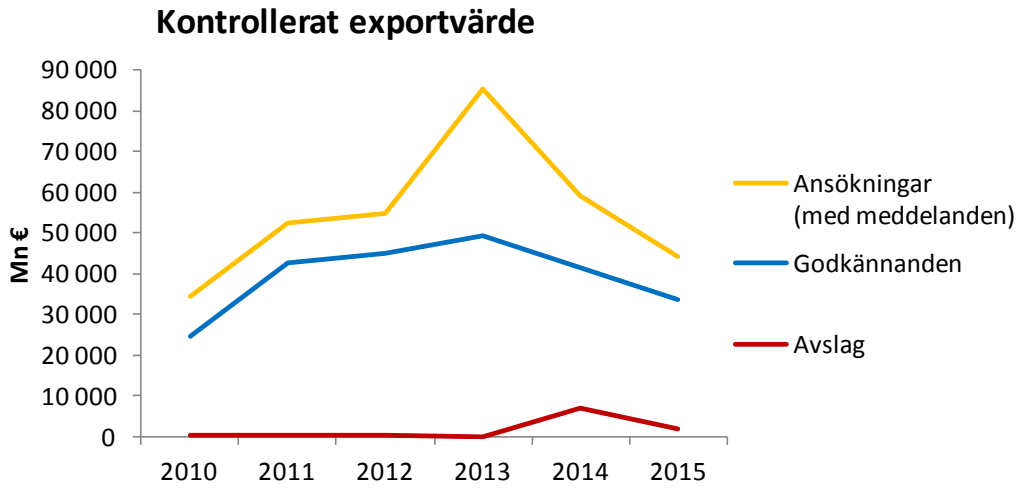
4.2. Ansökningar, tillstånd, avslag

Samordningsgruppen har samlat in och utbytt information och tillståndsuppgifter, i syfte att öka förståelsen för exportkontrollerna och deras ekonomiska effekter. Vissa uppgifter som samlats in för rapporteringsperioden redovisas nedan. Det bör dock noteras att alla

medlemsstater inte samlar in alla uppgifter. Informationen nedan utgör således ungefärliga uppskattningar av sammanlagda kvantiteter och värden, begränsat till de uppgifter som medlemsstaterna gjort tillgängliga.



Figur 5: Antal tillstånd och avslag under 2010–2015[15].



Figur 6: Värde av tillstånd och avslag för 2010–2015 (i miljoner euro).

[15] I figurerna 6 och 7 inbegriper ”ansökningar” alla ansökningar om tillstånd, inklusive meddelanden inom ramen för generella tillstånd, vilket ger en indikation om den ”kontrollerade exporten”, dvs. värdet på export utanför EU som omfattas av ett tillståndsförfarande. I fall där inga uppgifter om ansökningar finns tillgängliga används uppgifter om tillstånd som en uppskattning av uppgifter om ansökningar. Med uppgifter om ”tillstånd” avses export av produkter med dubbla användningsområden som godkänts genom individuella och globala tillstånd. Det bör noteras att antalet ansökningar inte nödvändigtvis utgör summan av antalet tillstånd och avslag, eftersom det kan hända att ett antal ansökningar dras tillbaka och att vissa ansökningar inte kan slutföras inom samma år. Med ”avslag” avses volym och värde av export som avslagits.



Figur 7: Antal tillstånd per kategori under 2015.



Figur 8: Värde av tillstånd per typ under 2015 (i miljoner euro).

Det totala värdet[16] för ansökningarna uppgick till 44 miljarder euro, och den kontrollerade exporten av produkter med dubbla användningsområden motsvarade därmed 2,5 % av den totala exporten till länder utanför EU. Den tillåtna handeln uppgick till 33,7 miljarder euro, vilket motsvarar 1,9 % av den totala exporten till länder utanför EU. Den största delen av transaktionerna tilläts genom individuella tillstånd (omkring 25 000 enskilda tillstånd utfärdades 2015) och globala tillstånd (sett till värdet). Endast ett fåtal exporter avslogs. Omkring 640 avslag gjordes under 2015, vilket motsvarar ungefär 4,5 % av värdet av den kontrollerade exporten av produkter med dubbla användningsområden det året, och 0,1 % av EU:s totala export till länder utanför EU.

[16] I detta belopp ingår värdet av tillståndsansökningar och meddelanden inom ramen för generella exporttillstånd.