EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.11.2017
COM(2017) 679 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 428/2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 428/2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse

1. INDLEDNING

I artikel 23, stk. 3, i forordning (EF) nr. 428/2009 fastsættes det, at Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet en årlig beretning om aktiviteter, undersøgelser og høringer i Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse ("DUCG" - Dual-Use Coordination Group). Endvidere anerkendes det i Kommissionens meddelelse COM(2014) 244, at offentliggørelse af rapporter og ikke-følsomme kontroloplysninger kan være afgørende for at fremme gennemsigtighed og forbedre operatørernes regelefterlevelse samt deres evne til at gennemføre kontroller. Denne rapport, som er udarbejdet af Kommissionen med bidrag fra medlemsstaterne i DUCG[1], indeholder oplysninger om gennemførelsen af forordningen i 2016 samt aggregerede eksportkontroldata for 2015.

2. UDVIKLINGEN AF POLITIKKEN OG DE RETLIGE RAMMER

2.1. Gennemgang af eksportkontrolpolitikken

I forlængelse af vedtagelsen af meddelelsen (COM (2014) 244) af 24. april 2014 gennemførte Kommissionen en konsekvensanalyse i 2015 for at evaluere de omkostninger og fordele, der er forbundet med de forskellige muligheder for at foretage gennemgangen og udpege de mest passende lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige tiltag. Konsekvensanalyserapporten[2] blev forelagt Udvalget for Forskriftskontrol i marts 2016, der afgav en positiv udtalelse med bemærkninger[3] hertil. Et lovgivningsmæssigt forslag blev udarbejdet på baggrund af konsekvensanalysens konklusioner, og den 28. september 2016 vedtog Kommissionen et forslag til forordning COM(2016)616 om en modernisering af EU's eksportkontrol[4]. Hensigten med forslaget er at gøre kontrollerne mere *virkningsfulde* og at sørge for, at de er tilpasset de skiftende sikkerhedstrusler, den hurtige teknologiske og økonomiske udvikling, og samtidig øge deres *effektivitet* ved at forenkle forvaltningen af kontrollerne og reducere den administrative byrde for eksportører og medlemsstaternes kompetente myndigheder. De overordnede mål er således at øge sikkerheden – herunder beskyttelse af menneskerettighederne – og at sikre EU-eksportørernes konkurrenceevne.

Forslaget omhandler justeringer, der vil gøre kontrollerne mere virkningsfulde og effektive i en globaliseret økonomi, og det består hovedsageligt af:

[1] Nogle af medlemsstaternes kompetente myndigheder offentliggør også en rapport om handel med produkter med dobbelt anvendelse.
[2] Konsekvensanalysen kan findes på http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155008.pdf
[3] Udtalelsen fra Udvalget for Forskriftskontrol kan findes på http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm.
[4] Forslaget til forordningen kan findes på http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616

- en "opgradering af systemet" med det formål at forbedre de nuværende kontrolforanstaltninger og gøre dem mere effektive og virkningsfulde,

- oprettelsen af en ny dimension vedrørende "menneskelig sikkerhed" for at kunne adressere de udfordringer, som fremkomsten af nye cyberovervågningsteknologier og deres indvirkning på menneskerettighederne og EU's sikkerhed, har ført til.

Kommissionen hørte regelmæssigt Rådets gruppe vedrørende varer med dobbelt anvendelse og leverede navnlig opdateringer om konsekvensanalysen og forberedelsen af forslaget. Gennemgangen af eksportkontrolpolitikken har også flere gange været på Europa-Parlamentets dagsorden, og forslaget blev forelagt Parlamentet ved en teknisk briefing den 20. oktober 2016.

Kommissionen gennemførte målrettede høringer og gik i dialog med de vigtigste interessenter og forelagde forslaget for industriens og civilsamfundets organisationer i forbindelse med en civilsamfundsdialog den 3. oktober 2016. Der blev også afholdt et eksportkontrolforum den 12. december 2016 i samarbejde med det slovakiske EU-formandskab, hvor erhvervslivet og civilsamfundets aktører havde mulighed for at udveksle synspunkter[5].

2.2. Ændringer af forordning (EF) nr. 428/2009

Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 blev ændret én gang i løbet af rapporteringsperioden. I Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1969[6] af 12. september 2016 blev EU's kontrolliste i bilag I til forordningen opdateret, og der blev indarbejdet ændringer, som var blevet aftalt ved de multilaterale eksportkontrolordninger i 2015. EU's kontrolliste fra 2016 indarbejder således cirka 200 ændringer, hvoraf størstedelen stammer fra Wassenaararrangementet og missilteknologikontrolregimet. Disse ændringer vedrører navnlig opdateringer til kontrollen af lasermålingssystemet, nye kontroller vedrørende elektronisk udstyr til analog-til-digital-konvertering ved høj hastighed, software til drift og vedligeholdelse af styreenheder, raketmotorer med drivstof i gelform samt strukturelle ændringer i kategori 5, del 2, "Informationssikkerhed". Kemikaliet diethylamin og to nye vira – SARS-relateret coronavirus og rekonstrueret 1918-influenzavirus – blev føjet til kontrollisten. Opdateringen indeholder også bestemmelser om afskaffelse af flere kontroller, herunder vedrørende tætninger til anvendelse ved rumfarts-/missilteknologi, visse hydrauliske væsker og undervandskameraer. Til vejledningsformål blev der offentliggjort et ændringsnotat, der indeholdt et overblik over alle de tekniske ændringer til EU's kontrolliste for produkter med dobbelt anvendelse 2016[7].

Bilag II og IV til forordningen om produkter med dobbelt anvendelse blev også opdateret i overensstemmelse med ændringerne i bilag I. EU's nye, opdaterede og konsoliderede kontrolliste trådte i kraft den 16. november 2016 og gjorde det derved muligt for EU at overholde sine internationale forpligtelser med hensyn til eksportkontrol og at hjælpe EU-eksportører på de områder, hvor kontrolparametrene blev lempet.

[5] Rapporten om forummet kan ses på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155125.pdf.
[6] EUT L 307 af 15.11.2016, s. 1.
[7] Sammenfatningsnotatet kan findes på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf.

2.3. Nationale gennemførelsesforanstaltninger

Forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, men foreskriver, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger til gennemførelsen af visse bestemmelser, og at oplysninger om disse foranstaltninger skal offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Der blev offentliggjort en informationsmeddelelse i Den Europæiske Unions Tidende den 20. august 2016[8] med en oversigt over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, f.eks. udvidelsen af kontrollen med mæglervirksomhed og transit, udvidelsen af kontrollen til at omfatte ikke-opførte produkter af hensyn til beskyttelse af offentligheden eller menneskerettighederne, indførelsen af nationale generelle udførselstilladelser, anvendelsen af kontrol ved overførsler inden for EU for ikke-opførte produkter, gennemførelsen af kontroller, samt oplysninger vedrørende nationale eksportkontrolmyndigheder.

3. AKTIVITETERNE I KOORDINATIONSGRUPPEN FOR PRODUKTER MED DOBBELT ANVENDELSE

Ved forordningens artikel 23 oprettes der en Koordinationsgruppe for Produkter med Dobbelt Anvendelse (DUCG), der består af eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne. Den skal undersøge alle spørgsmål vedrørende anvendelse af eksportkontroller med henblik på at gøre dem mere ensartede og effektive i hele EU. I løbet af rapporteringsperioden afholdt DUCG seks møder, og skabte derved et forum for høringer om en række specifikke spørgsmål vedrørende gennemførelsen af forordningen.

3.1. Høringer om spørgsmål vedrørende gennemførelsen

DUCG afholdt møder til udveksling af tekniske oplysninger om specifikke kontrolspørgsmål såsom anvendelsen af kryptografinoten (kategori 5, del 2 af EU's kontrolliste) samt fortolkningen af kontroller af krypterede teknologioverførsler, anvendelsen af kontroller vedrørende frekvensomformere (invertere), definitionen af "eksportør" jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 428/2009 og dens anvendelse i de særlige situationer, hvor eksport involverer en videreforhandler, samt anvendelsen af kontroller vedrørende eksport af produkter med dobbelt anvendelse, der kan misbruges til terrorformål. DUCG drøftede også anvendelsen af digitale ækvivalenter af slutbrugerattesten i forbindelse med ansøgninger om eksportlicenser og anvendelsen af elektroniske signaturer og kravet om licenser til fysiske kopier.

DUCG afholdt en generel informationsudveksling om gennemførelsen af nationale foranstaltninger og udarbejdede en orienterende note om nationale foranstaltninger til offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende den 20. august 2016.

DUCG gennemgik metoden og fremgangsmåden for dataudveksling og udførte en omfattende øvelse i indsamling af oplysninger vedrørende tilladelser (med data fra 2015) med henblik på at forbedre informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og at øge den offentlige gennemsigtighed omkring EU's eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse.

[8] EUT C 304 af 20.8.2016, s. 3.

DUCG bidrog også til Kommissionens udarbejdelse af en konsekvensanalyse inden for rammerne af gennemgangen af eksportkontrolpolitikken.

I lyset af anbefalingerne fra den tekniske ekspertgruppe vedrørende AEO-ICP – der er en fælles (sammen med toldmyndighederne) teknisk undergruppe, der undersøgte den mulige konvergens mellem toldmyndighedernes programmer for godkendte økonomiske aktører og de interne programmer til sikring af overholdelse af eksportkontrolreglerne – støttede DUCG udvekslingen af oplysninger vedrørende medlemsstaternes opfølgning på anbefalinger og udarbejdede mandatet til en teknisk ekspertgruppe, der har fokus på udviklingen af retningslinjer angående interne programmer til sikring af overholdelse af gældende regler.

DUCG førte tilsyn med aktiviteterne for ekspertgruppen for overvågningsteknologi ("STEG" - Surveillance Technology Expert Group), som samlede eksperter fra medlemsstaterne og fra Kommissionen for at drøfte spørgsmål i tilknytning til kontrol af cyberovervågningsteknologi. STEG overvågede den relevante teknologiske og politiske udvikling, gennemgik tendenser inden for tilladelser og afslag og leverede ekspertbistand som bidrag til Kommissionens konsekvensanalyse og til forberedelse af lovforslaget om modernisering af EU's eksportkontrol.

3.2. Teknisk støtte til udarbejdelsen af opdateringer for EU's kontrolliste

DUCG afholdt tekniske høringer for at understøtte forberedelsen af Kommissionens delegerede forordning, hvori EU's kontrolliste blev opdateret. Nationale eksperter delte teknisk ekspertise og viden med de kompetente myndigheder og understregede de vigtigste ændringer af kontrollisten ved et ekstraordinært DUCG-møde.

3.3. EU's retningslinjer for eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse

DUCG forberedte EU's retningslinjer til støtte for en struktureret udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne vedrørende anvendelsen af note 3: "Kryptografinote" i kategori 5, del 2, i bilag I til forordning (EF) nr. 428/2009 samt vedrørende definitionen af "eksportør" i situationer, hvor en videreforhandler er indblandet. Som følge heraf blev Guidance notes 1/2016 og 2/2016 offentliggjort den 25. oktober 2016[9].

3.4. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder

DUCG fortsatte med at videreudvikle e-systemet for dobbelt anvendelse ("DUeS" - Dual-use e-System), som er et sikkert og krypteret elektronisk system, der ligger på Kommissionens servere, som skal sikre en bedre udveksling af oplysninger mellem eksportkontrolmyndigheder og Kommissionen.

I løbet af 2016 nåede DUCG til enighed om specifikke forbedringer i e-systemet for dobbelt anvendelse ("DUeS" - Dual-use e-System), navnlig med hensyn til effektiviteten og sikkerheden angående *brugerstyring*. DUCG understøttede og styrede desuden også udviklingen af nye funktionaliteter i DUeS, navnlig:

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

– en ny funktion, der understøtter *udvekslingen af oplysninger om sanktioner over for produkter med dobbelt anvendelse til Iran*, navnlig i forbindelse med tilladelser til eksport, mæglervirksomhed og teknisk bistand vedrørende visse produkter med dobbelt anvendelse, der er opført i bilag II til forordning (EU) nr. 267/2012,

– en ny funktion, der leverer onlinetjenester, der giver mulighed for en *sammenkobling af nationale elektroniske tilladelsessystemer med DUeS*, for at sikre nem adgang gennem en webbaseret grænseflade til oplysninger i DUeS.

DUCG fortsatte også drøftelserne om udviklingen af en platform til "elektroniske tilladelser", som de kompetente myndigheder havde mulighed for at anvende, og DUCG støttede sammenhængende og effektive tilgange til udviklingen af platforme til elektroniske oplysninger om informationsplatforme om handelskontrol af sikkerhedsmæssig karakter i hele EU.

3.5. Gennemsigtighed og dialog med erhvervslivet og den akademiske verden

DUCG støttede organiseringen af et "forum for eksportkontrol" den 12. december 2016 i Bruxelles med deltagelse af erhvervsorganisationer, dobbelt anvendelse-virksomheder og civilsamfundsorganisationer, der kunne drøfte de forskellige muligheder for gennemgangen, og resultaterne af den offentlige onlinehøring set i forhold til gennemgangen af eksportkontrolpolitikken[10].

DUCG udarbejdede også materiale, der kunne understøtte eksportørers gennemførelse af forordningerne. Navnlig sammenfatter ændringsnotatet de tekstændringer af EU's kontrolliste, der blev indført ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1969[11]. Som anført ovenfor blev Guidance notes 1/2016 og 2/2016 også offentliggjort for at støtte industriens gennemførelse af kontrollerne.

3.6. Overvågning og håndhævelse af eksportkontrol

Kommissionen fremmer effektiv overvågning og håndhævelse af eksportkontrol inden for EU gennem diverse støttetiltag. I 2016 udgav Kommissionen en ny version af korrelationstabellen[12], der sammenkæder toldkoder med klassifikationer af produkter med dobbelt anvendelse, og fortsatte med at indføre eksportkontrolparametre i EU's online-database over toldtariffer (TARIC).

3.7. EU's ekspertpulje for dobbelt anvendelse

EU's ekspertpulje for dobbelt anvendelse, som drives af Kommissionens Fælles Forskningscenter ("JRC" - Joint Research Centre), fortsatte i 2016 – sammen med eksperter fra medlemsstaterne – med at yde støtte til medlemsstaternes eksportkontrolmyndigheder, der havde anmodet om rådgivning i forbindelse med konkrete sager vedrørende tilladelser. I alt

[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

blev der 5 gange ydet teknisk rådgivning vedrørende vareklassificering til 6 kompetente myndigheder i løbet af rapporteringsperioden.

3.8. Kapacitetsopbygning

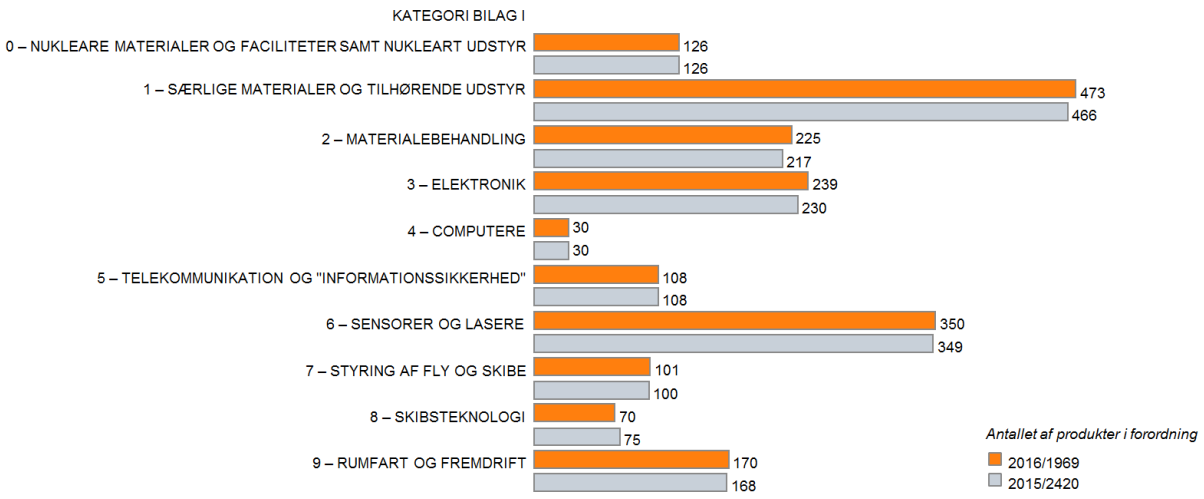
I 2016 fortsatte Kommissionens Fælles Forskningscenter sin række af tekniske seminarer i samarbejde med det amerikanske energiministerium og afholdt det niende seminar den 16.-17. juni 2016 i Ispra i Italien. På seminaret deltog embedsmænd, der udsteder eksporttilladelser, og tekniske eksperter fra eksportkontrolmyndigheder, samt eksportører, akademikere og forskningsorganisationer.

4. EU'S EKSPORTKONTROL – NØGLEDATA

Det er vanskeligt at fremskaffe pålidelige oplysninger om eksport af produkter med dobbelt anvendelse, da der ikke findes en tilsvarende defineret økonomisk sektor. Imidlertid indsamler Kommissionen og medlemsstaterne data, der gør det muligt at anslå mængden af eksport af produkter med dobbelt anvendelse til dels på baggrund af specifikke oplysninger om tilladelser, der er udstedt af de kompetente myndigheder, og til dels på baggrund af statistikker over toldvarer, der bl.a. omfatter varer med dobbelt anvendelse. Nedenfor findes et skøn over eksportdata for 2015. Det skal bemærkes, at de følgende præsenterede skøn ikke omfatter tjenesteydelser og immaterielle teknologioverførsler, der er forbundet med handel med varer med dobbelt anvendelse.

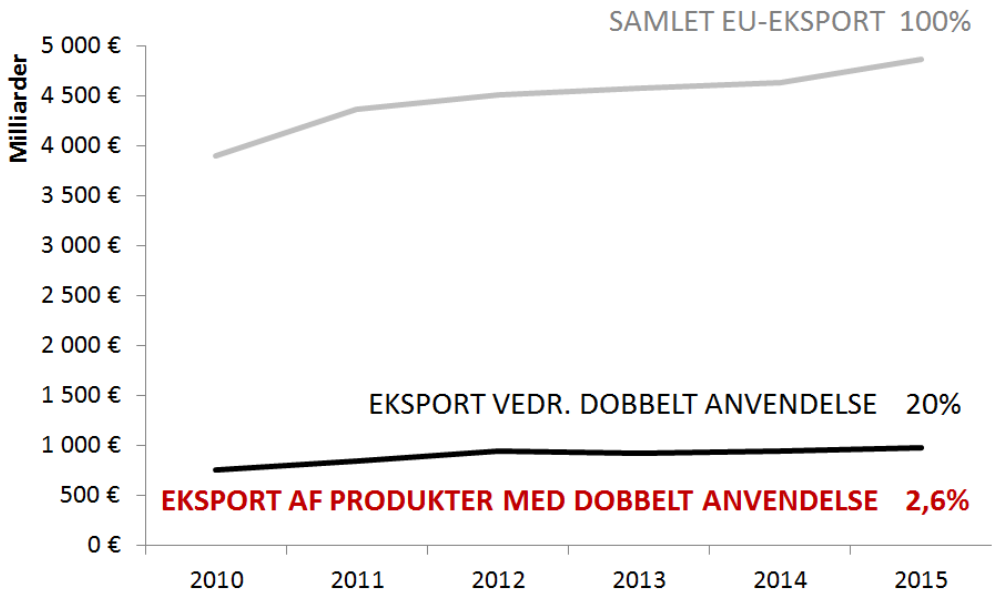
4.1. EU's handel med produkter med dobbelt anvendelse: produkter og bestemmelseslande

I 2016 var forordningen hovedsageligt gældende over for eksport af de ca. 1 892 "produkter" med dobbelt anvendelse, som er angivet i bilag I (EU's kontrolliste) og klassificeret i 10 kategorier (se figur 1). Disse produkter med dobbelt anvendelse vedrører ca. 1 000 toldvarer, heriblandt kemikalier, metaller og ikke-metalliske mineralprodukter, computere, elektroniske og optiske produkter, elektrisk udstyr, maskineri, køretøjer, transportudstyr osv., og hører som regel hjemme i den højteknologiske ende af dette brede, blandede produktområde.



Figur 1: Antal produkter med dobbelt anvendelse opført i kategorierne i bilag I som følge af vedtagelsen af forordning (EU) 2016/1969, sammenlignet med forordning (EU) nr. 2015/2420.

Statistiske skøn af den relative betydning af handelen med produkter med dobbelt anvendelse viser, at eksporten af disse udgør ca. 2,6 % af EU's samlede eksport (inden for og uden for EU) inden for det brede toldvareområde "eksport vedr. dobbelt anvendelse"[13] (figur 2).

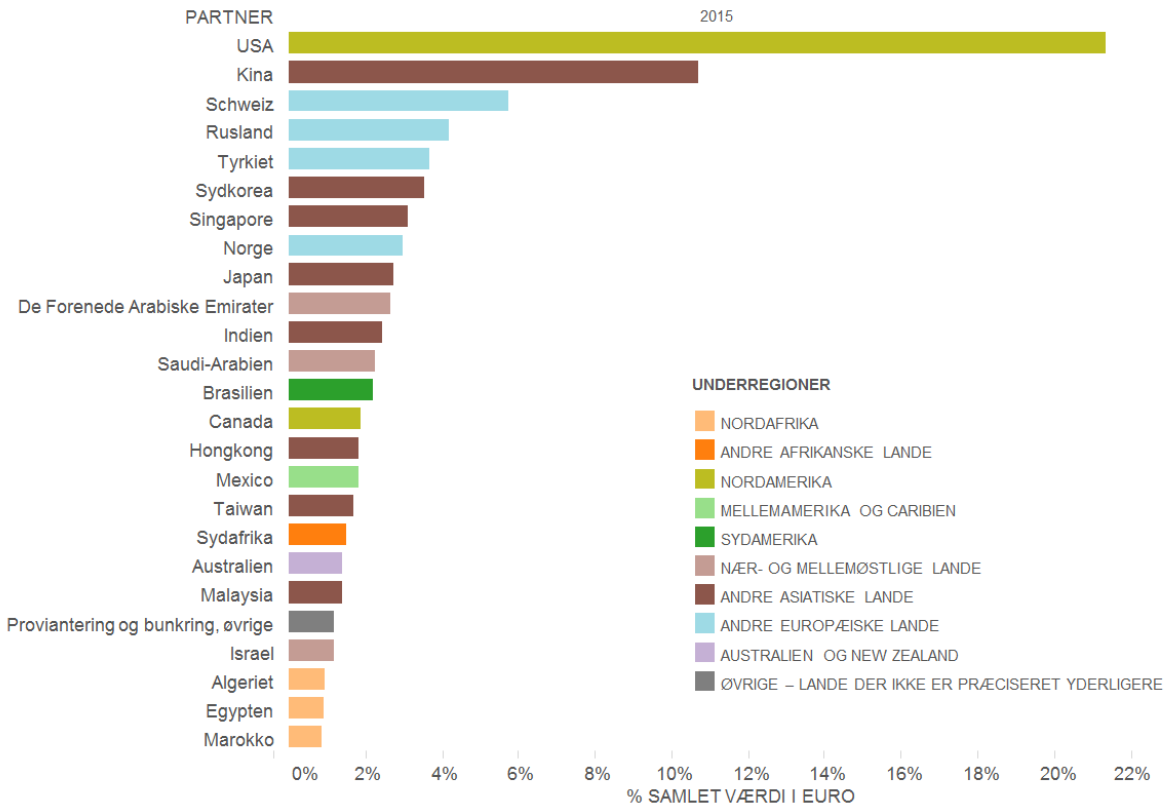


Figur 2: Statistiske skøn af eksport af produkter med dobbelt anvendelse inden for EU og uden for EU.

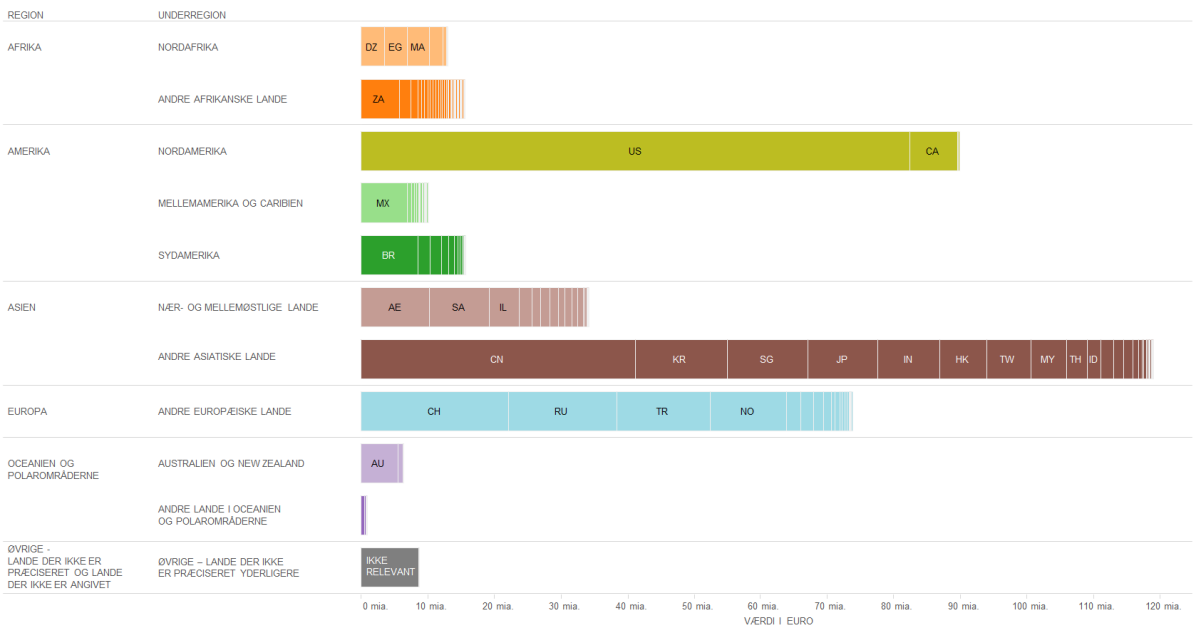
Statistiske skøn viser også de vigtigste bestemmelseslande for produkter med dobbelt anvendelse og indikerer, at en stor del af denne eksport er rettet mod "EU001-lande", der drager fordel af generelle EU-udførselstilladelser (EUGEA'er - EU General Export Authorisations). Bestemmelseslandene afspejler strukturen i EU's eksportmarked for de relevante produkter såvel som lettelse af handelen under EUGEA'er (figur 2, 3 og 4)[14].

[13] Den statistiske metode, der blev udviklet af Kommissionens Fælles Forskningscenter, benytter en korrelationstabel, der er udarbejdet af GD TAXUD, mellem klassificeringnumre og toldkoder for produkter med dobbelt anvendelse og Eurostats Comext-data, samt af oplysninger om tilladelser. Området *eksport vedr. dobbelt anvendelse* omfatter et større, blandet produktområde, der inkluderer produkter med dobbelt anvendelse. Handelen med produkter med dobbelt anvendelse finder sted *inden for* dette vareområde, men er ikke lig med det, idet det langt fra er alle varer inden for området *eksport vedr. dobbelt anvendelse*, der rent faktisk har dobbelt anvendelse.

[14] "Proviantering og bunkring, øvrige" defineres som leverancer af skibs- og luftfartøjsproviant. "Øvrige – lande der ikke er præciseret yderligere" omfatter lande og territorier, som ikke er specificeret i handelen med tredjelande (Disse koder anvendes for eksempel oftest til varer, der leveres til offshore-anlæg).



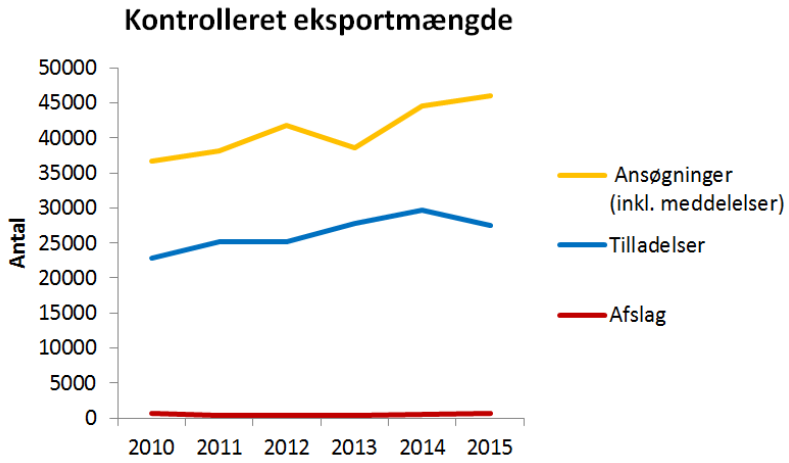
Figur 3: Skøn over EU's eksport vedrørende produkter med dobbelt anvendelse: De 25 største eksportbestemmelseslande og deres underregioner i 2015.



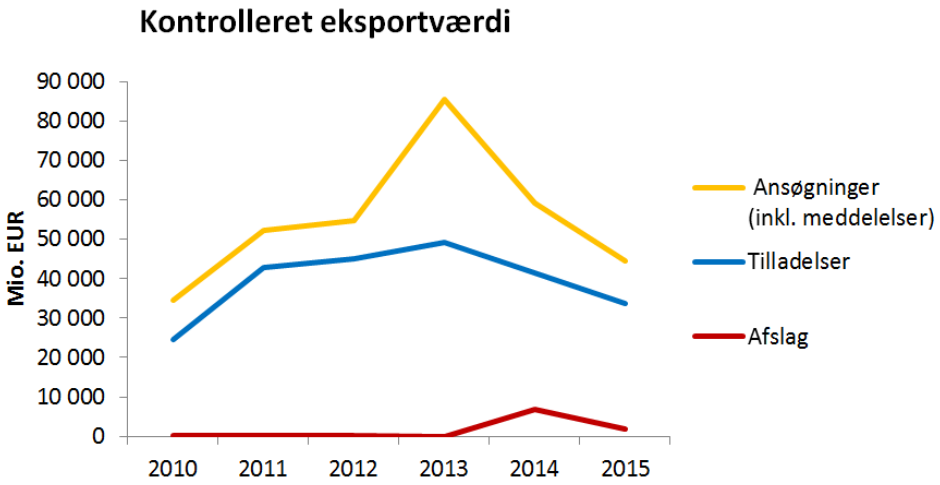
Figur 4: Skøn over EU's eksport vedrørende produkter med dobbelt anvendelse: Bestemmelseslande inddelt i verdensdele og underregioner i 2015.

4.2. Ansøgninger, tilladelser, afslag

DUCG har indsamlet og udvekslet informationer og oplysninger om tilladelser med det formål at opnå en bedre forståelse af eksportkontroller og disses økonomiske virkninger. Nogle af de oplysninger, der blev indsamlet for rapporteringsperioden, er gengivet nedenfor, det bør dog bemærkes, at det ikke er alle medlemsstater, der indsamler alle oplysninger. De nedenfor angivne oplysninger repræsenterer altså skøn over samlede mængder og værdier, begrænset til de data, der var tilgængelige fra medlemsstaterne.

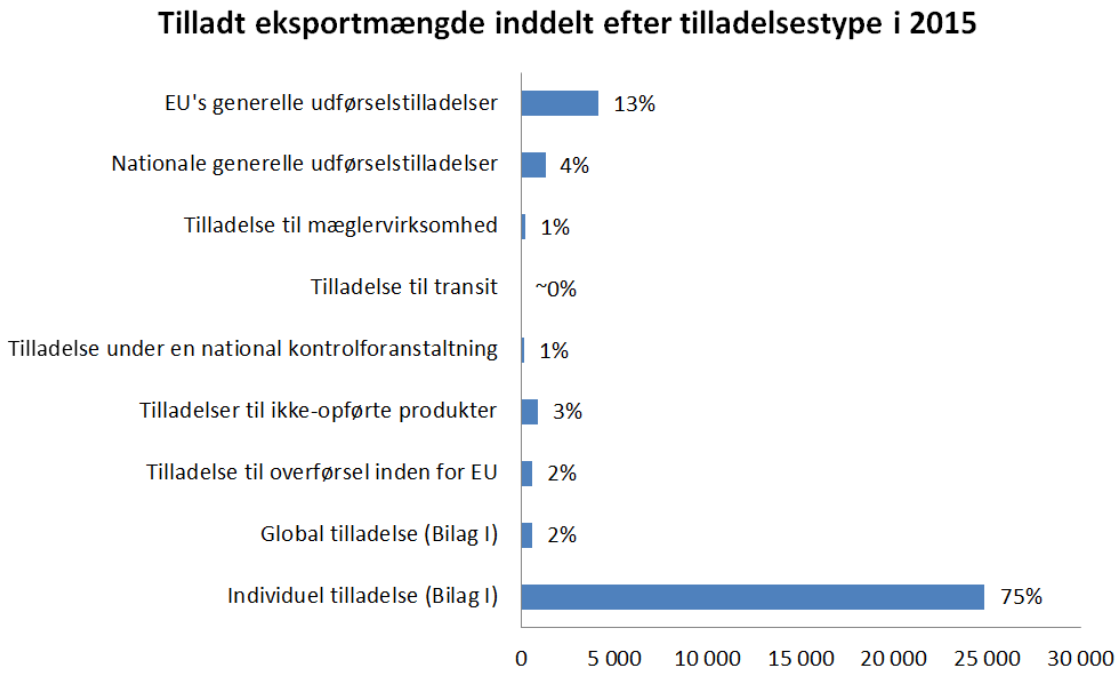


Figur 5: Antallet af tilladelser og afslag i perioden 2010-2015[15].

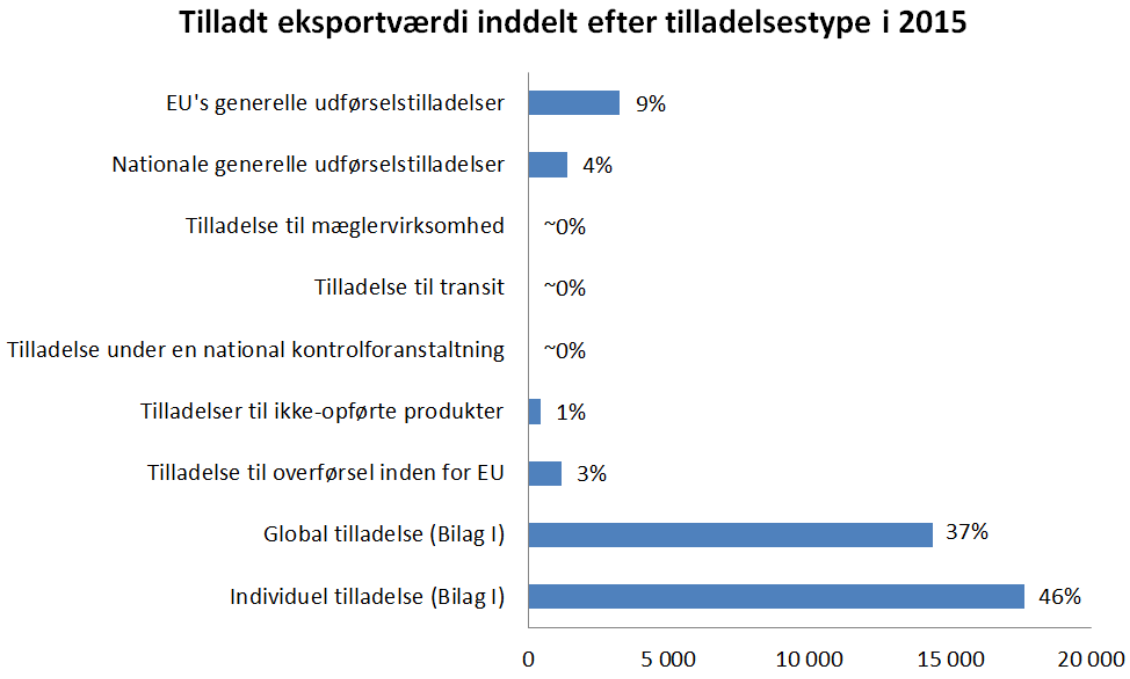


Figur 6: Værdi (mio. EUR) af tilladelser og afslag i perioden 2010-2015.

[15] I figur 6 og 7 omfatter data vedrørende "Ansøgninger" samtlige ansøgninger om tilladelser, herunder meddelelser i henhold til generelle tilladelser, og giver derved et indtryk af den "kontrollerede eksport", dvs. værdien af den eksport uden for EU, der er underlagt en tilladelsesprocedure. Der, hvor der ikke fandtes oplysninger om ansøgninger, er graferne udtryk for et skøn herfor, baseret på oplysninger om tilladelser. Oplysninger vedrørende "Tilladelser" omfatter eksport af produkter med dobbelt anvendelse, som enten er blevet tilladt ved individuelle eller globale tilladelser. Det bør bemærkes, at antallet af ansøgninger ikke nødvendigvis er lig med summen af tilladelser og afslag, idet nogle ansøgninger måske annulleres, og nogle ansøgninger måske ikke færdigbehandles inden for samme år. "Afslag" omfatter mængden og værdien af den afslåede eksport.



Figur 7: Mængde (antal) af tilladelser for hver kategori i 2015.



Figur 8: Værdi (mio. EUR) af tilladelser per type i 2015.

Den samlede værdi[16] af ansøgninger nåede op på 44 mia. EUR, og den kontrollerede eksport af produkter med dobbelt anvendelse udgjorde dermed over 2,5 % af den samlede EU-eksport til lande uden for EU. Den tilladte handel med produkter med dobbelt anvendelse tegnede sig for 33,7 mia. EUR og udgjorde dermed 1,9 % af den samlede EU-eksport til lande uden for EU – heraf var størstedelen af transaktionerne tilladt ved individuelle tilladelser (der blev udstedt ca. 25 000 enkelte tilladelser i 2015) og ved globale tilladelser (ud fra deres værdi). Kun en lille del af eksporten blev rent faktisk afslået: Der blev udstedt ca. 640 afslag i 2015, hvilket udgjorde ca. 4,5 % af værdien af den kontrollerede eksport af produkter med dobbelt anvendelse i det år, og 0,1 % af den samlede EU-eksport til lande uden for EU.

[16] Dette tal omfatter værdien af ansøgninger om tilladelser samt meddelelser i henhold til generelle udførselstilladelser.