

Bryssel den 24.8.2016
COM(2016) 521 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 och samordningsgruppen med bidrag från medlemsstaterna,¹ ger information om genomförandet av förordningen under 2015 och inkluderar aggregerade uppgifter om exportkontroll för 2014.

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 inledde kommissionen 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 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf). Kommissionen anlidade en extern konsult² för att under perioden december 2014 till oktober 2015 genomföra ett projekt för insamling av uppgifter i syfte att stödja konsekvensbedömningen genom utveckling av en metod för insamling och analys av uppgifter och information om sektorn för produkter med dubbla användningsområden samt de ekonomiska och sociala effekterna av kontroller, relaterade problem och motsvarande översynsåtgärder. Parallellt med detta genomförde kommissionen från den 15 juli till den 15 oktober 2015 ett offentligt samråd på internet för att samla in synpunkter från intressenter och allmänhet om mål och alternativ vad

¹ Några behöriga myndigheter offentliggör också en rapport om handel med produkter med dubbla användningsområden.

² Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) genomförde projektet tillsammans med Ecorys.

gäller översynen och deras troliga effekter på EU:s politik för exportkontroll. Resultatet av samrådet sammanfattas på http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_154003.pdf.

Vidare genomförde kommissionen riktade samråd med viktiga intressenter och uppsökande verksamhet inriktad på dessa. Kommissionen rådfrågade rådets arbetsgrupp för varor med dubbla användningsområden och tillhandahöll uppdateringar om projektet för insamling av uppgifter samt om den pågående konsekvensbedömningen. Översynen av EU:s politik för exportkontroll togs även vid ett flertal tillfällen upp på Europaparlamentets dagordning, exempelvis inom ramen för ett gemensamt utskott för mänskliga rättigheter och internationell handel den 23 april 2015 där fokus låg på vilka effekter intrångs- och övervakningssystem har på mänskliga rättigheter i tredjeländer och en workshop om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden som anordnades av utskottet för internationell handel och underutskottet för säkerhet och försvar den 15 juni 2015. Exportkontroll behandlades även i en rad parlamentsfrågor i utskottet för internationell handel samt vid plenarsammanträdet den 5 oktober 2015. Slutligen anordnades ett forum för exportkontroll den 7 december 2015 tillsammans med Luxemburgs ordförandeskap i syfte att utbyta åsikter med intressenter från näringslivet och det civila samhället. Rapporten från forumet finns tillgänglig via följande länk: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154041.pdf.

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) 2015/2420³ av den 12 oktober 2015 uppdaterades EU:s kontrollförteckning i bilaga I till förordningen samt infördes ändringar som överenskommits i anslutning till de multilaterala exportkontrollordningarna 2014. EU:s kontrollförteckning för 2015 inbegriper därmed över 100 ändringar, varav de flesta härrör från Wassenaaravtalet och Missile Technology Control Regime (kontrollsystemet för missilteknik). Dessa ändringar rör framför allt kontrollen av maskinverktyg, flygteknik och vingfällningssystem för flygplan, utrustning till rymdfarkoster och obemannade luftfartyg samt avlägsnande av vissa krypterade informationssäkerhetsprodukter från kontrollförteckningen. Förordningens bilagor II och IV uppdaterades också i enlighet med ändringarna i bilaga I. EU:s nya uppdaterade och konsoliderade kontrollförteckning började tillämpas den 25 december 2015. 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.⁴

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 13 februari 2015⁵ 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

³ EUT L 340, 24.12.2015, s. 1.

⁴ En rättelse till förordning (EU) 2015/2420 offentliggjordes i EUT L 60, 5.3.2016, s. 93 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2016_060_R_0012&from=SV).

⁵ EUT C 51, 13.2.2015, s. 8.

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 ANVÄNDNINGSMOMRÅDEN

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.

3.1. Samråd om genomförandefrågor

Under rapporteringsperioden fungerade samordningsgruppen som ett forum för samråd om ett antal aktuella frågor gällande genomförandet av förordningen. Samordningsgruppen höll sju möten där specifika kontrollfrågor diskuterades, exempelvis tolkningen av klausulen ”särskilt utformad komponent”, kravet på T5-certifikat vid utfartstullkontoret för de exporterade varorna, kontroll av frekvensomvandlare (benämns också med den engelska beteckningen inverter), tillämpningen av definitionen ”exportör” för ”återförsäljare”, tillämpningen av transiteringskontroller inom ramen för förordningen om produkter med dubbla användningsområden och kontrollen av forskning om produkter med dubbla användningsområden.

Gruppen genomförde ett tekniskt informationsutbyte gällande genomförandet av nationella åtgärder och förberedde ett uppdaterat informationsmeddelande om nationella åtgärder i Europeiska unionens officiella tidning (se ovan).

Vidare såg samordningsgruppen över metoden och tillvägagångssättet för datautbyte och genomförde en omfattande insamling av tillståndsuppgifter (från 2014) för att öka informationsutbytet mellan medlemsstaterna och öppenheten om EU:s exportkontroller av produkter med dubbla användningsområden. Samordningsgruppen deltog även i projektet för insamling av uppgifter som genomfördes av Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) och Ecorys till stöd för konsekvensbedömningen avseende översynen av systemet för exportkontroll.

Gruppen övervakade verksamheten i en (med tullförvaltningarna) gemensam teknisk undergrupp med uppgift att undersöka om tullmyndigheternas program för godkänd ekonomisk aktör kan samordnas med interna efterlevnadsprogram gällande exportkontroll. Samordningsgruppen godkände den tekniska arbetsgruppens slutsatser, framför allt vad gäller utvecklingen av gemensamma riktlinjer för EU-omfattande normer för interna efterlevnadsprogram och fördjupat samarbete mellan tull- och exportkontrollmyndigheterna.

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 och utbyte av information om relevant utveckling. Expertgruppen för övervakningsteknik granskade utvecklingen i fråga om genomförande och tekniska parametrar för kontroller, och utbytte åsikter om de nationella och multilaterala strategierna samt EU-strategierna för kontroller samt om deras potentiella inverkan på mänskliga rättigheter och säkerheten för EU och dess medborgare. Expertgruppen

för övervakningsteknik anordnade även möten med intressenter från näringslivet, den akademiska världen och organisationer i det civila samhället.

3.2. Tekniskt stöd i samband med 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 inledde förberedelser av 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.

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 åstadkomma ett effektivt informationsutbyte mellan exportkontrollmyndigheterna och kommissionen. Samordningsgruppen införde nya funktioner och förbättringar av e-systemet för produkter med dubbla användningsområden, framför allt i syfte att stödja fördjupat utbyte av information om exempelvis avslag som utfärdas på grundval av artiklarna 2 och 2a i förordning (EU) nr 833/2014⁶ (sanktioner mot Ryssland), immateriella överföringar av teknik. I december 2015 infördes dessutom en ny säkrare funktion för användaråtkomst och hantering. En ny del av e-systemet för produkter med dubbla användningsområden skapades i oktober 2015 för att stödja utbyte av information om avslag som utfärdas i enlighet med förordning (EG) nr 1236/2005⁷ i fråga om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (förordningen mot tortyr) och i enlighet med kommissionens strategi för att fördjupa synergieffekterna mellan olika säkerhetsinstrument för exportkontroll.

3.5. Öppenhet och dialog med näringslivet och den akademiska världen

Den 7 oktober 2015 anordnade samordningsgruppen ett näringslivsforum om exportkontroll i Bryssel med näringslivsorganisationer 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 (http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/index_en.htm).

⁶ EUT L 229, 31.7.2014, s. 1. Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

⁷ EUT L 200, 30.7.2005, s. 1. Rådets förordning (EG) nr 1236/2005 av den 27 juni 2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

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) 2015/2420 i ett övergripande meddelande om ändringar http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153892.pdf).

3.6. Övervakning och säkerställande av efterlevnaden av exportkontroll

Kommissionen arbetar för ett effektivt säkerställande av efterlevnaden av exportkontroller inom EU genom olika stödåtgärder. Under 2015 offentliggjorde kommissionen en uppdaterad version av jämförelsetabellen, som länkar samman tullnomenklaturnummer med klassificering av produkter med dubbla användningsområden, och fortsatte att införliva exportkontrollåtgärder i EU:s onlinedatabas för tulltaxan Taric (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf).

3.7. Expertpool

Under 2015 fortsatte expertpoolen vid kommissionens gemensamma forskningscentrum och experter som ställts till förfogande av medlemsstaterna att ge stöd till exportkontrollmyndigheter i EU som bett om råd i anslutning till konkreta tillståndsärenden. Sammanlagt gavs sju råd till sex medlemsstaters behöriga myndigheter under rapporteringsperioden.

3.8. Kapacitetsuppbyggnad

Samordningsgruppen stödde utarbetandet av en simuleringsövning för tjänstemän som beviljar tillstånd för exportkontroll och tulltjänstemän (SimEX 2015) som anordnades av GD Skatter och tullar och det gemensamma forskningscentrumet den 17–19 mars 2015. Det gemensamma forskningscentrumet fortsatte å sin sida med de tekniska seminarier för tillståndsmyndigheter som anordnas tillsammans med det amerikanska energiministeriet. Det åttonde seminariet anordnades den 22–23 april 2015 i Ispra i Italien. Över 100 tjänstemän som beviljar tillstånd för exportkontroll och tekniska experter från EU:s exportkontrollmyndigheter deltog.

När det gäller tredjeländer fortsatte programmet ”EU P2P Outreach” i fråga om produkter med dubbla användningsområden i partnerländerna under 2015. Därigenom blev expertkunskaper tillgängliga i 34 länder till stöd för stärkandet av exportkontrollerna världen över utifrån de berörda ländernas behov och prioriteringar.

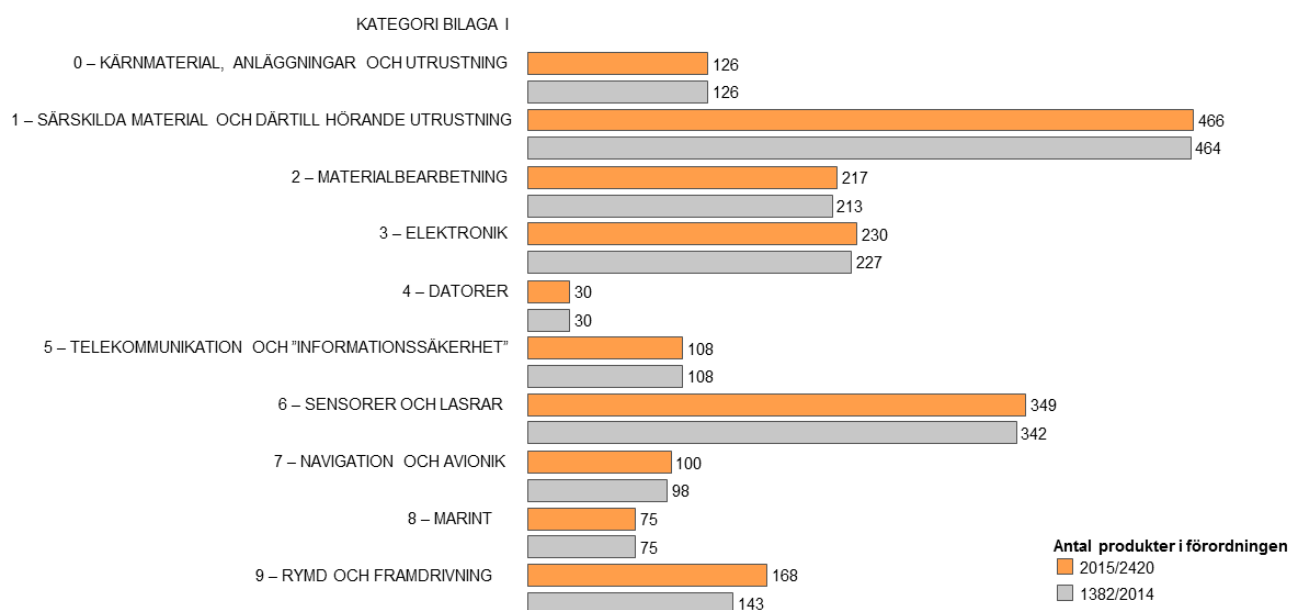
4. EU:S EXPORTKONTROLL – NYCKELTAL

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 exporten av varor med dubbla användningsområden. Uppskattningarna grundar sig dels på tullvaror, vilka identifierats genom den jämförelsetabell som omfattar varor med dubbla användningsområden, dels på specifika tillståndsuppgifter som samlats in av de behöriga myndigheterna. Uppskattningar av 2014 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

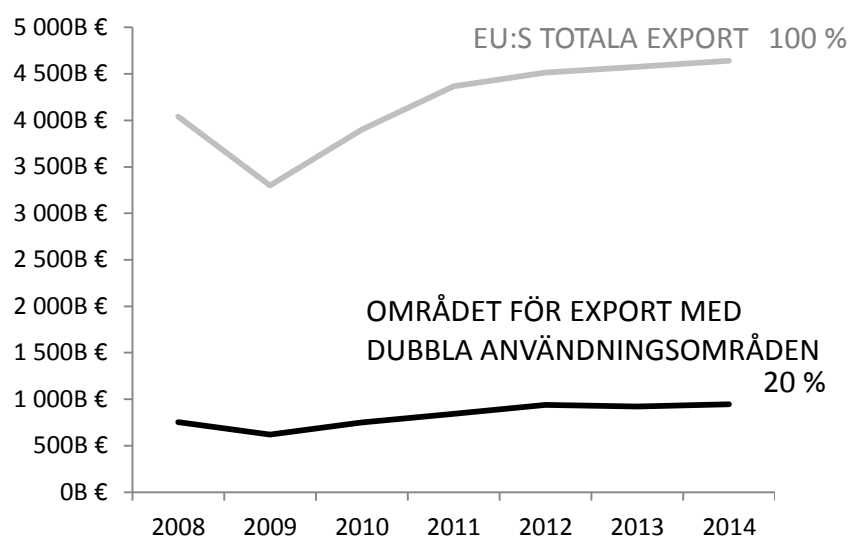
Förordningen gäller främst export av cirka 1869 produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I (EU:s kontrollförteckning) och klassificeras i tio kategorier (Figur 1). Dessa produkter med dubbla användningsområden avser omkring 1 000 tullvaror⁸, inklusive kemikalier, metaller och icke-metalliska 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) 2015/2420 jämfört med förordning (EU) nr 1382/2014.

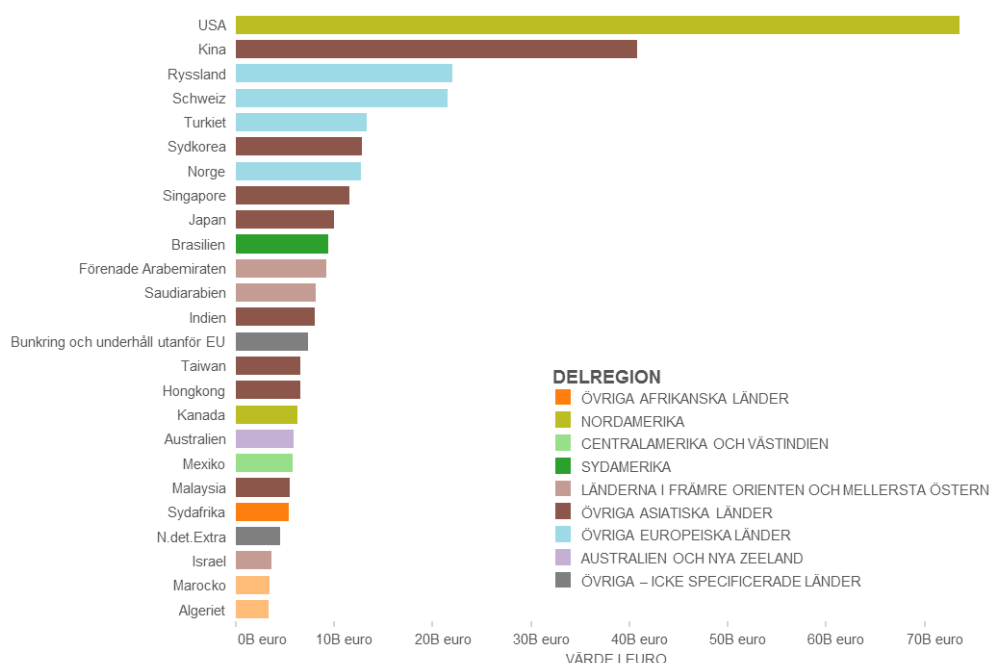
⁸ Begreppet området för export med dubbla användningsområden avser det stora, blandade varuområde där produkter med dubbla användningsområden ingår. Handeln med produkter med dubbla användningsområden sker inom detta varuområde men är inte identisk med det, eftersom långt ifrån alla varor inom området för export med dubbla användningsområden kontrolleras vid exporten. Mätningar av kommissionens gemensamma forskningscentrum, baserade på Eurostats Comext-databas, visar på en stabil uppskattning av ett område för export med dubbla användningsområden, som motsvarar cirka 20 % av EU:s totala export (inklusive handel inom EU).

Med utgångspunkt i jämförelsen mellan tullnomenklaturnummer och klassificering av produkter med dubbla användningsområden beräknas kontrollerna beröra produkter inom ett ”exportområde” som motsvarar omkring 20 % av EU:s totala export (figur 2).



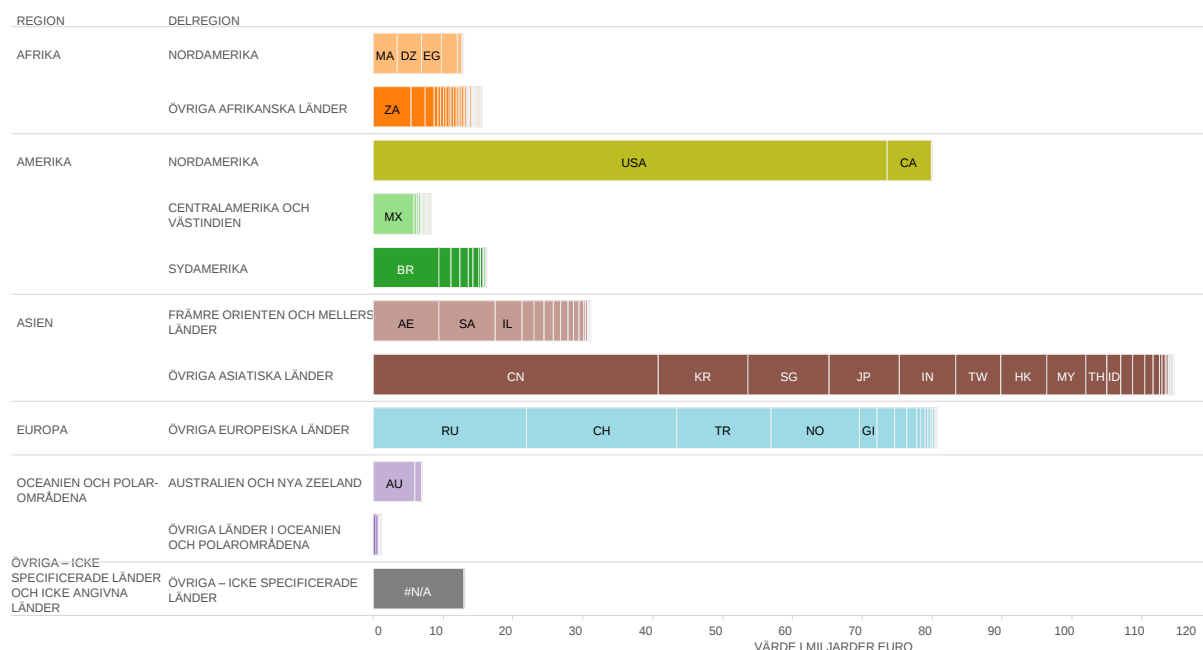
Figur 2: Uppskattat värde av området för export av produkter med dubbla användningsområden och total export.

En stor del av området för export av produkter med dubbla användningsområden gäller export till ”E001-länder” som omfattas av generella exporttillstånd. Detta återspeglar EU:s exportmarknads struktur inom de relevanta varugrupperna samt underlättandet av handeln genom generella EU-exporttillstånd (figur 3)⁹.



⁹ ”Bunkring och underhåll utanför EU” definieras som leverans av fartygs- och luftfartygsförråd. ”N.det.Extra” inbegriper länder och territorier som inte specificeras inom ramen för handel med tredjeländer (dessa koder används vanligtvis för varor som levereras till havsbaserade anläggningar).

Figur 3: Destinationsländer och delregioner för området för EU:s export av produkter med dubbla användningsområden 2014.



Figur 4: Destinationsländer per världsdel och delregion 2014.

De 50 största destinationerna utanför EU sett till värde för området för EU:s export av produkter med dubbla användningsområden

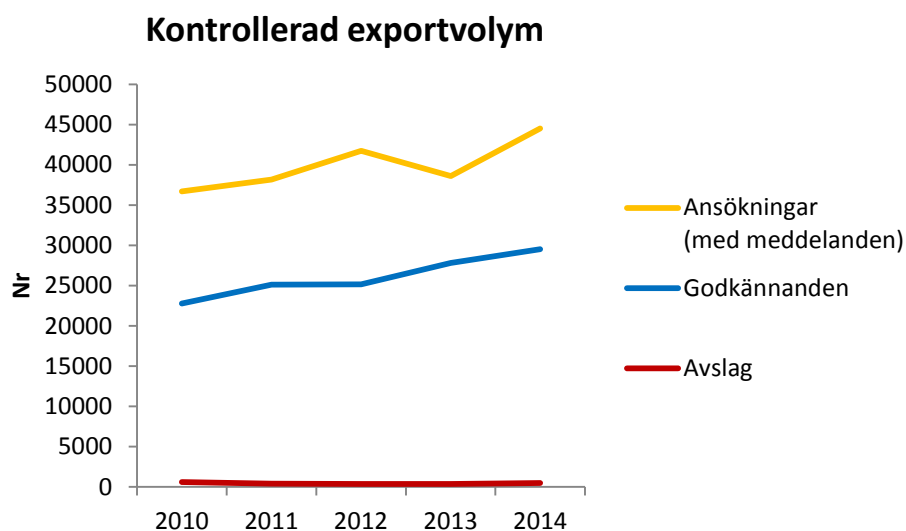
1. USA	11. Brasilien	21. Sydafrika	31. Ukraina	41. Angola
2. Kina	12. Hongkong	22. N.det.Extra	32. Tunisien	42. Vitryssland
3. Schweiz	13. Saudiarabien	23. Algeriet	33. Gibraltar	43. Iran
4. Ryssland	14. Indien	24. Israel	34. Nigeria	44. Irak
5. Förenade Arabemiraten	15. Kanada	25. Thailand	35. Kazakstan	45. Oman
6. Turkiet	16. Taiwan	26. Qatar	36. Colombia	46. Kuwait
7. Sydkorea	17. Malaysia	27. Marocko	37. Chile	47. Nya Zeeland
8. Norge	18. Bunkring och underhåll utanför EU	28. Indonesien	38. Argentina	48. Pakistan
9. Singapore	19. Australien	29. Filippinerna	39. Serbien	49. Azerbajdzjan
10. Japan	20. Mexiko	30. Egypten	40. Vietnam	50. Libanon

Figur 5: De 50 största destinationerna utanför EU sett till värde för området för EU:s export av produkter med dubbla användningsområden 2014¹⁰.

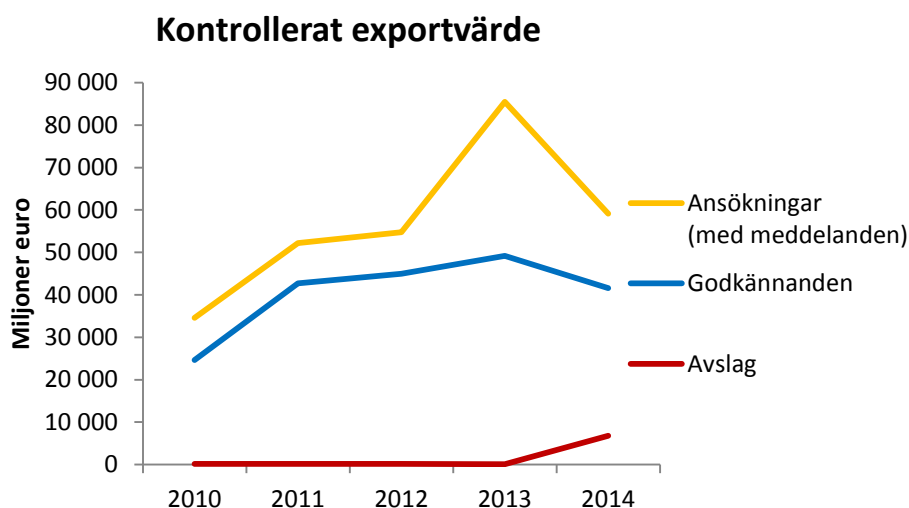
¹⁰ "Bunkring och underhåll utanför EU" definieras som leverans av fartygs- och luftfartygsförråd. "N.det.Extra" inbegriper länder och territorier som inte specificeras inom ramen för handel med tredjeländer. (Dessa koder används vanligen för varor som levereras till havsbaserade anläggningar.)

4.2. Ansökningar, tillstånd, avslag

Samordningsgruppen har utbytt information och samlat in 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 sammanlagt värde, begränsat till de uppgifter som medlemsstaterna gjort tillgängliga.



Figur 6: Antal tillstånd och avslag under 2010–2014¹¹.



¹¹ 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”. I fall där inga uppgifter om ansökningar finns tillgängliga används uppgifter om tillstånd i stället för uppgifter om ansökningar. Med ”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: Värde av tillstånd och avslag för 2010–2014 (i miljoner euro).



Figur 8: Antal tillstånd per kategori i fråga om uppgifter för 2014.



Figur 9: Värde av tillstånd per typ under 2014 (i miljoner euro).

Det totala värdet¹² för ansökningarna uppgick till 59 miljarder euro, och den kontrollerade exporten av produkter med dubbla användningsområden motsvarade därmed över 3,4 % av den totala exporten till länder utanför EU. Den tillåtna handeln uppgick till 41,5 miljarder euro, vilket motsvarar 2,4 % av den totala exporten till länder utanför EU. Flertalet

¹² I detta belopp ingår värdet av ansökningar och meddelanden inom ramen för generella exporttillstånd.

transaktioner tilläts genom individuella tillstånd (omkring 25 000 enskilda tillstånd utfärdades 2014). Under 2014 avslogs endast ett fåtal exporter. Omkring 472 avslag, vilket motsvarar ca 11,5 % av värdet av den kontrollerade exporten av produkter med dubbla användningsområden det året, och 0,4 % av EU:s totala export¹³.

¹³ Värdet av avslagen under 2014 (6,8 miljarder euro) återspeglar exceptionella omständigheter. Detta värde är vanligtvis mycket lägre, vilket framgår av figur 7.