

Bruxelles, den 24.8.2016
COM(2016) 521 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 og DUCG med bidrag fra medlemsstaterne¹, indeholder oplysninger om gennemførelsen af forordningen i 2015 samt aggregerede eksportkontroldata for 2014.

2. UDVIKLINGEN AF POLITIKKEN OG DE RETLIGE RAMMER

2.1. Gennemgang af eksportkontrollpolitikken

I forlængelse af vedtagelsen af meddelelsen (COM (2014) 244) af 24. april 2014 iværksatte Kommissionen en konsekvensanalyse 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 (http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf). Kommissionen indgik en kontrakt med en ekstern konsulent² om at udføre et dataindsamlingsprojekt fra december 2014 til oktober 2015, der skulle understøtte konsekvensanalysen ved at udvikle en metode til indsamling og analyse af data og oplysninger vedrørende sektoren for produkter med dobbelt anvendelse og samt de økonomiske og sociale virkninger af kontroller, de forbundne problemer og de tilsvarende tiltag vedrørende gennemgangen. Samtidig afholdt Kommissionen en offentlig online-høring fra 15. juli til 15. oktober 2015 for at indsamle input fra interessenter og offentligheden vedrørende målene og mulighederne for gennemgangen og den forventelige virkning, de vil have, på EU's eksportkontrollpolitik. En sammenfatning af resultaterne af høringen kan findes på http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_154003.pdf.

¹ Visse kompetente myndigheder offentliggør også en rapport om handel med produkter med dobbelt anvendelse.

² Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm (SIPRI) gennemførte projektet i samarbejde med Ecorys.

Kommissionen har desuden gennemført målrettede høringer og har inddraget de vigtigste interessenter. Kommissionen hørte Rådets Gruppe vedrørende Varer med Dobbelt Anvendelse, som bidrog med opdateringer om dataindsamlingsprojektet samt om den igangværende konsekvensanalyse. Gennemgangen af eksportkontrolpolitikken har også været på Europa-Parlamentets dagsorden flere gange, f.eks. ved et fælles møde for INTA-udvalget og DROI-udvalget den 23. april 2015, der havde fokus på indvirkningen af udspionerings- og overvågningssystemer på menneskerettighederne i tredjelande, og ved en workshop om eksportkontrol vedrørende produkter med dobbelt anvendelse, der var arrangeret af INTA-udvalget og SEDE-udvalget den 15. juni 2015. Eksportkontrollen var også genstand for en række parlamentariske forespørgsler i INTA-udvalget samt på plenarforsamlingen den 5. oktober 2015. Der blev også afholdt et eksportkontrolforum den 7. december 2015 i samarbejde med det luxembourgske EU-formandskab, hvor der var mulighed for at udveksle synspunkter med erhvervslivet og aktører i civilsamfundet. Rapporten om forummet kan ses på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154041.pdf.

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) 2015/2420³ af 12. oktober 2015 blev EU's kontrolliste i bilag I til forordningen opdateret, og der blev indarbejdet ændringer, som var blevet aftalt ved de multilaterale eksportkontrolordninger i 2014. EU's kontrolliste fra 2015 indarbejder således over 100 ændringer, hvoraf størstedelen stammer fra Wassenaararrangementet og missilteknologikontrolregimet. Disse ændringer vedrører især kontrollen af værktøjsmaskiner, avionikteknologi og vingefoldesystemer til fly, udstyr til rumfartøjer og civile ubemandede luftfartøjer samt fjernelse af visse krypterede informationssikkerhedsprodukter fra kontrollisten. Bilag II og IV til forordningen blev også opdateret i overensstemmelse med ændringerne i bilag I. EU's nye, opdaterede og konsoliderede kontrolliste trådte i kraft den 25. december 2015 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 lempet⁴.

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 orienterende note i *Den Europæiske Unions Tidende* den 13. februar 2015⁵ 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 EUT L 340 af 24.12.2015, s. 1.

⁴ En berigtigelse til forordning (EU) 2015/2420 blev offentliggjort i EUT L 60 af 5.3.2016, s. 93 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:060:FULL&from=EN>).

⁵ EUT C 51 af 13.2.2015, s. 8.

3. AKTIVITETERNE I KOORDINATIONSGRUPPEN FOR PRODUKTER MED DOBBELT ANVENDELSE

Ved forordningens artikel 23 oprettes DUCG, der består af eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne, som skal undersøge alle spørgsmål vedrørende anvendelse af eksportkontrol for at sikre en praktisk forbedring af deres ensartethed og effektivitet i hele EU.

3.1. Høringer om spørgsmål vedrørende gennemførelsen

I løbet af rapporteringsperioden skabte DUCG et forum for høringer om en række specifikke spørgsmål vedrørende gennemførelsen af forordningen. DUCG afholdt syv møder og drøftede specifikke spørgsmål vedrørende kontrol, f.eks. med hensyn til fortolkningen af udtrykket "specielt udviklede komponenter", kravet om T5-certifikater ved udgangstoldstedet for de eksporterede produkter, kontrol af invertere, anvendelsen af definitionen "eksportør" på en "videreforhandler", anvendelsen af transitkontrollen i henhold til forordningen om produkter med dobbelt anvendelse og kontrollen af forskning med dobbelt anvendelse.

DUCG afholdt en teknisk informationsudveksling om gennemførelsen af nationale foranstaltninger og udarbejdede en orienterende note om nationale foranstaltninger til offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* (se ovenfor).

DUCG gennemgik metoden og fremgangsmåden for dataudveksling og udførte en omfattende indsamling af data om tilladelser (med oplysninger fra 2014) for at øge både informationsudvekslingen mellem medlemsstater samt den offentlige gennemsigtighed omkring EU's kontrol med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse. DUCG bidrog også til det dataindsamlingsprojekt, der blev gennemført af Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm (SIPRI) og Ecorys, for at understøtte konsekvensanalysen til gennemgangen af eksportkontrollpolitikken.

DUCG overvågede aktiviteterne for en fælles (sammen med toldmyndighederne) teknisk undergruppe, der undersøgte en mulig konvergens mellem toldmyndighedernes programmer for godkendte økonomiske aktører og de interne programmer til sikring af overholdelse af eksportkontrolreglerne. DUCG godkendte konklusionerne fra den tekniske undergruppe, navnlig med hensyn til udviklingen af de fælles retningslinjer for EU-dækkende standarder for det interne program til sikring af overholdelse af gældende regler (Internal Compliance Programme) og til at forbedre samarbejdet mellem toldmyndighederne og eksportkontrolmyndighederne.

DUCG overvågede 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 og for at udveksle oplysninger om relevante udviklinger. STEG undersøgte udviklinger vedrørende gennemførelsen samt de tekniske parametre for kontrol, og der blev udvekslet synspunkter om nationale, europæiske og multilaterale tilgange til kontrol samt om deres mulige indvirkning på menneskerettighederne og EU's og dets borgeres sikkerhed. STEG afholdt også møder med interessenter fra erhvervslivet, den akademiske verden og andre organisationer i civilsamfundet.

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 igangsatte forberedelserne til 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 videreforsender er indblandet.

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 effektiv udveksling af oplysninger mellem eksportkontrolmyndigheder og Kommissionen. DUCG indførte nye funktioner og forbedringer i DUeS, navnlig for at støtte udvekslingen af oplysninger vedrørende bl.a. afslag på grundlag af artiklerne 2 og 2a i forordning (EU) nr. 833/2014⁶ (EU's sanktioner over for Den Russiske Føderation), og immaterielle teknologioverførsler. I december 2015 blev der også indført en ny, mere sikker funktion for brugeradgang og forvaltning. Særlig vigtigt var oprettelsen af en ny sektion i DUeS i oktober 2015, der understøtter udvekslingen af oplysninger om afslag, der er meddelt i henhold til forordning (EF) nr. 1236/2005⁷ om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ("antitorturforordningen"), og som er i overensstemmelse med Kommissionens tilgang til at styrke synergierne mellem forskellige instrumenter til kontrol af sikkerhedseksport.

3.5. Gennemsigtighed og dialog med erhvervslivet og den akademiske verden

DUCG afholdt et forum for DUCG og erhvervslivet den 7. december 2015 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 eksportkontrollpolitikken (http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/index_en.htm).

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) 2015/2420 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152854.pdf).

⁶ EUT L 229 af 31.7.2014, s. 1. Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine.

⁷ EUT L 200 af 30.7.2005, s. 1. Rådets forordning (EF) nr. 1236/2005 af 27. juni 2005 om handel med visse varer, der kan anvendes til henrettelse, tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

3.6. Overvågning og håndhævelse af eksportkontrol

Kommissionen fremmer effektiv overvågning og håndhævelse af eksportkontrol inden for EU gennem diverse støttetiltag. I 2015 udgav Kommissionen en opdateret version af korrelationstabellen, der sammenkæder toldkoder med klassifikationer af produkter med dobbelt anvendelse, og fortsatte med at indføre eksportkontrolparametre i EU's online-database over toldtariffer (TARIC) (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf).

3.7. Ekspertpulje

Den ekspertpulje, som drives af Kommissionens Fælles Forskningscenter ("JRC" - Joint Research Centre), fortsatte i 2015 – sammen med eksperter fra medlemsstaterne – med at yde støtte til de af EU's eksportkontrolmyndigheder, der havde anmodet om rådgivning i forbindelse med konkrete sager vedrørende tilladelser. I alt blev der i syv tilfælde ydet rådgivning til kompetente myndigheder i seks medlemsstater i rapporteringsperioden.

3.8. Kapacitetsopbygning

DUCG støttede forberedelsen af en pilotsimulationsøvelse for eksportkontrol (SimEx 2015) for embedsmænd inden for toldområdet, samt for embedsmænd, der udsteder eksporttilladelser (arrangeret i fællesskab af GD TAXUD og JRC), og den fandt sted den 17.-19. marts 2015. JRC fortsatte sin række af tekniske seminarer for myndigheder, der udsteder tilladelser, i samarbejde med USA's energiministerium (US Department of Energy). Det 8. seminar blev afholdt den 22.-23. april 2015 i Ispra i Italien med deltagelse af over 100 embedsmænd, der udsteder eksporttilladelser, og tekniske eksperter fra EU's eksportkontrolmyndigheder.

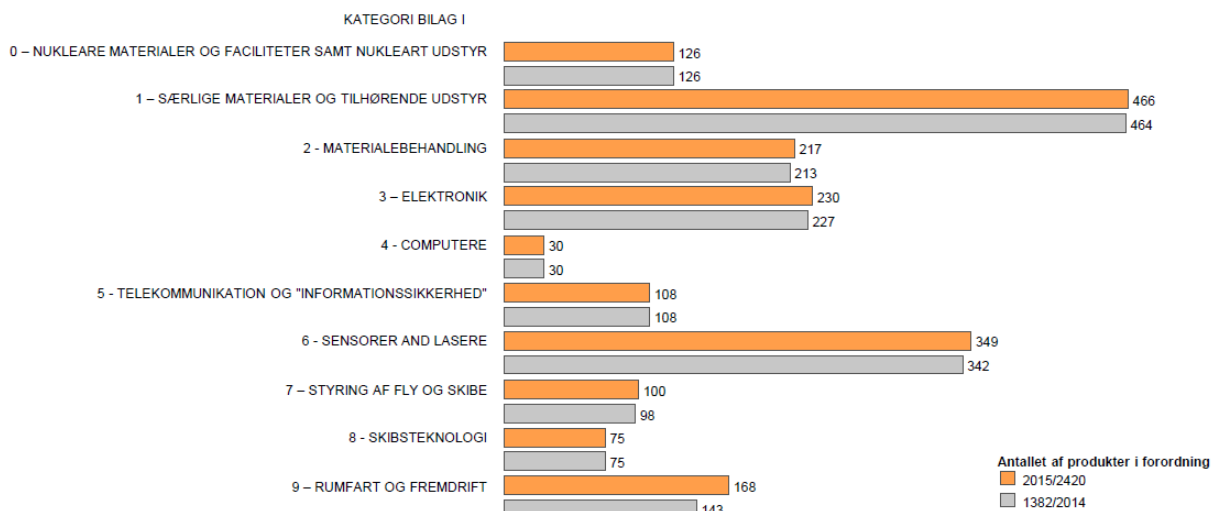
Hvad angår tredjelande, fortsatte EU's outreachprogram om eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse i 2015, hvor der blev stillet ekspertise til rådighed i 34 lande for at styrke den globale eksportkontrol ud fra behov og prioriteter i de berørte lande.

4. EU'S EKSPORTKONTROL – NØGLEDATA

Det er vanskeligt at fremskaffe pålidelige oplysninger om udførsel af produkter med dobbelt anvendelse, da der ikke findes en tilsvarende defineret økonomisk sektor. Imidlertid indsamler Kommissionen og medlemsstaterne oplysninger, der gør det muligt at anslå mængden af udførsler af produkter med dobbelt anvendelse ud fra på den ene side de i sammenligningstabellen opførte toldvarer, der bl.a. omfatter varer med dobbelt anvendelse, og på den anden side specifikke oplysninger om tilladelser, der er indsamlet af de kompetente myndigheder. Nedenfor findes et skøn over eksportdata for 2014. 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

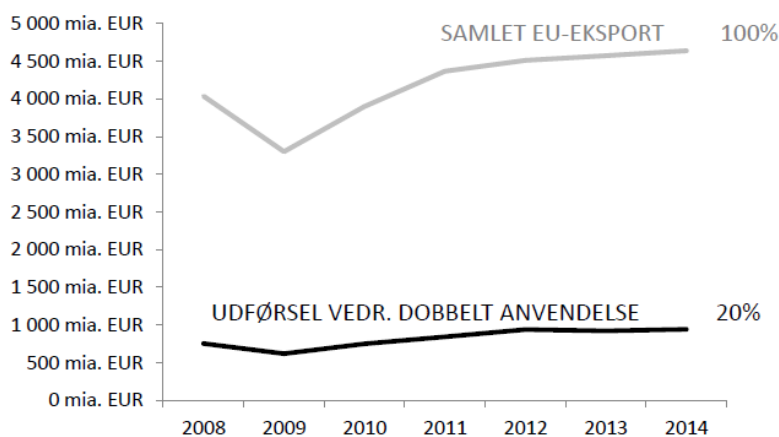
Forordningen gælder hovedsageligt for udførsel af de ca. 1 869 produkter med dobbelt anvendelse, som er angivet i bilag I (EU's kontrolliste) og klassificeret i 10 kategorier (se figur 1). Disse produkter med dobbelt anvendelse vedrører ca. 1 000 toldvarer⁸, heriblandt kemikalier, metaller og ikke-metalliske 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) 2015/2420, sammenlignet med forordning (EU) nr. 1382/2014.

⁸ Betegnelsen *udførsel vedr. dobbelt anvendelse* dækker over det brede, blandede produktområde, der omfatter varer med dobbelt anvendelse. Handelen med produkter med dobbelt anvendelse finder sted *inden for* dette vareområde, men er ikke lig med det, idet mange varer inden for området *udførsel vedr. dobbelt anvendelse* ikke er underlagt eksportkontrol. Beregninger fra JRC, der er baseret på Eurostats COMEXT-database, giver et stabilt skøn over, at området *udførsel vedr. dobbelt anvendelse* repræsenterer ca. 20 % af EU's samlede udførsel (inklusive handel inden for EU).

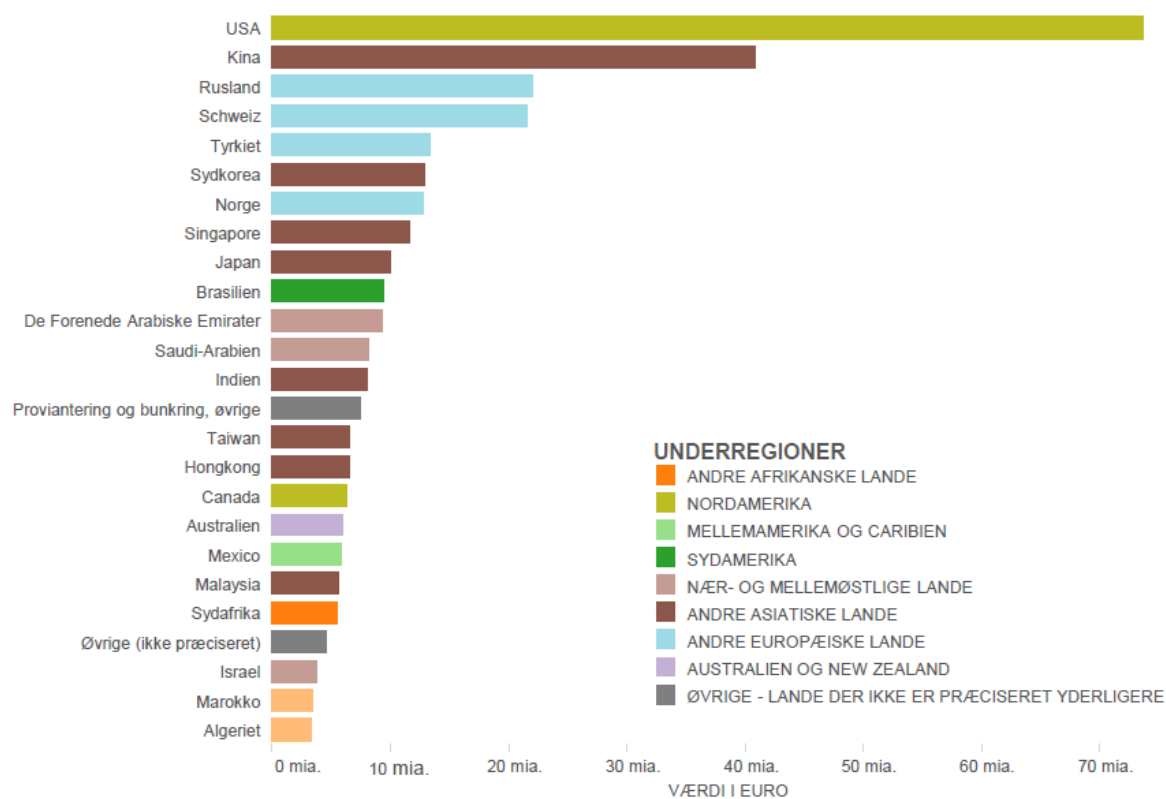
Ved at bruge korrelationen mellem toldkoder og klassifikationer af produkter med dobbelt anvendelse anslås det, at kontrollerne gælder for produkter i området udførsel, som udgør ca. 20 % af EU's samlede eksport (se figur 2).



Figur 2: Anslået værdi af produkter inden for området "udførsel vedr. dobbelt anvendelse" samt af den samlede udførsel

En stor del af området udførsel vedr. dobbelt anvendelse vedrører udførsel til "E001-lande", der kan anvende generelle udførselstilladelser. Dette afspejler strukturen i EU's eksportmarked for de relevante produkter såvel som lettelse af handelen under generelle EU-udførselstilladelser (figur 3)⁹.

⁹ "Proviering og bunkring, øvrige" defineres som leverancer af skibs- og luftfartøjsproviant. "Øvrige (ikke præciseret)" omfatter lande og territorier, som ikke er specificeret i handelen med tredjelande (Disse koder anvendes som regel til varer, der leveres til offshore-anlæg).



Figur 3: Bestemmelseslande og -underregioner for EU's udførsel vedr. dobbelt anvendelse i 2014.



Figur 4: Bestemmelseslande inddelt i verdensdele og underregioner, 2014.

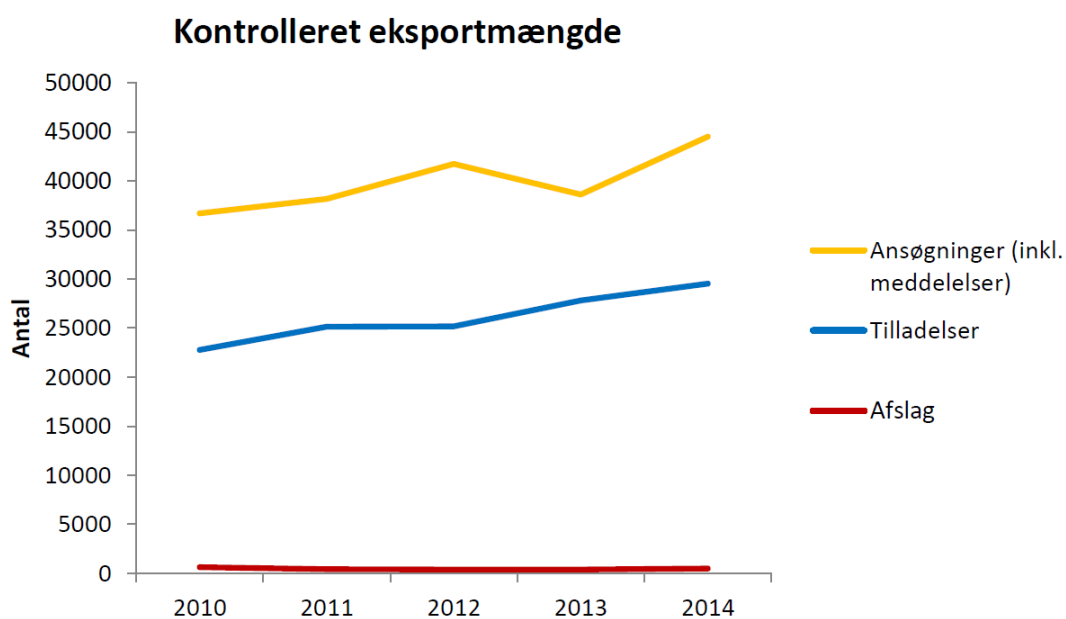
De øverste 50 bestemmelseslande uden for EU (målt i værdi) inden for området udførsel vedr. dobbelt anvendelse

1. USA	11. Brasilien	21. Sydafrika	31. Ukraine	41. Angola
2. Kina	12. Hongkong	22. Øvrige (ikke præciseret)	32. Tunesien	42. Hviderusland
3. Schweiz	13. Saudi-Arabien	23. Algeriet	33. Gibraltar	43. Iran
4. Rusland	14. Indien	24. Israel	34. Nigeria	44. Irak
5. De Forenede Arabiske Emirater	15. Canada	25. Thailand	35. Kasakhstan	45. Oman
6. Tyrkiet	16. Taiwan	26. Qatar	36. Colombia	46. Kuwait
7. Sydkorea	17. Malaysia	27. Marokko	37. Chile	47. New Zealand
8. Norge	18. Proviantering og Bunkring, øvrige	28. Indonesien	38. Argentina	48. Pakistan
9. Singapore	19. Australien	29. Filippinerne	39. Serbien	49. Aserbajdsjan
10. Japan	20. Mexico	30. Egypten	40. Vietnam	50. Libanon

Figur 5: De øverste 50 bestemmelseslande uden for EU (målt i værdi) inden for området udførsel vedr. dobbelt anvendelse i 2014¹⁰.

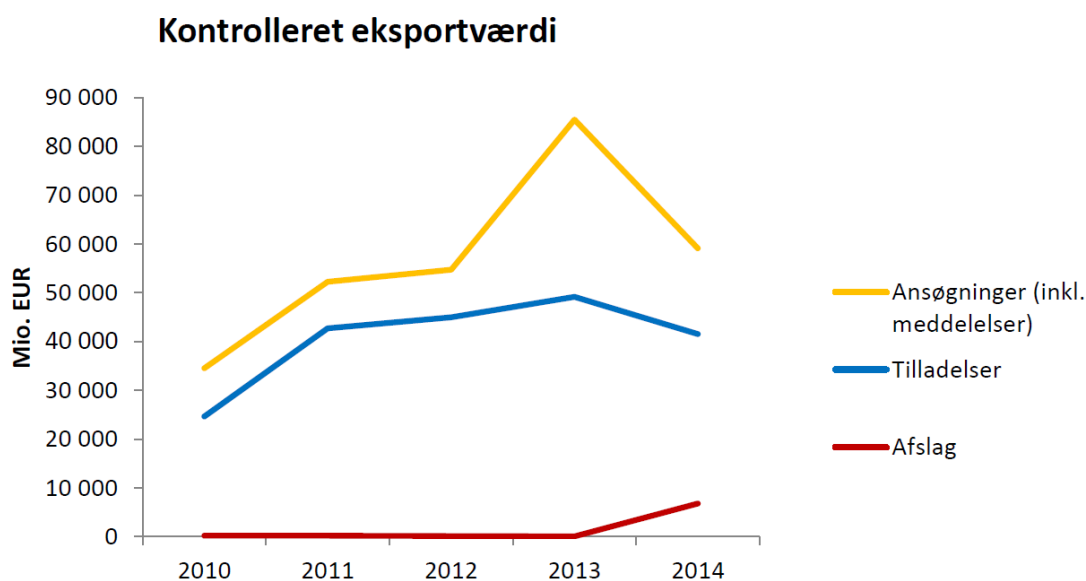
4.2. Ansøgninger, tilladelser, afslag

DUCG har udvekslet informationer og indsamlet 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 samlet værdi, begrænset til de data, der var tilgængelige fra medlemsstaterne.



¹⁰ "Proviantering og bunkring, øvrige" defineres som leverancer af skibs- og luftfartøjsproviant. "Øvrige (ikke præciseret)" omfatter lande og territorier, som ikke er specificeret i handelen med tredjelande. (Disse koder anvendes som regel til varer, der leveres til offshore-anlæg).

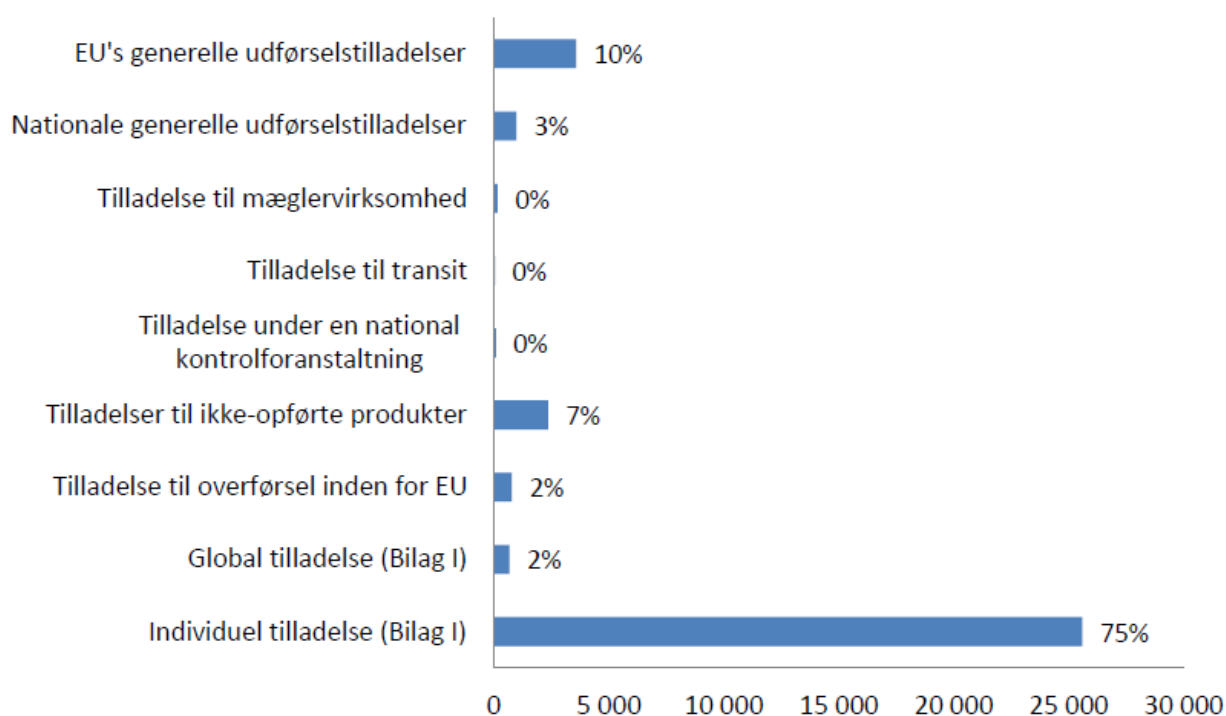
Figur 6: Antallet af tilladelser og afslag i perioden 2010-2014¹¹.



Figur 7: Værdi (mio. EUR) af tilladelser og afslag i perioden 2010-2014.

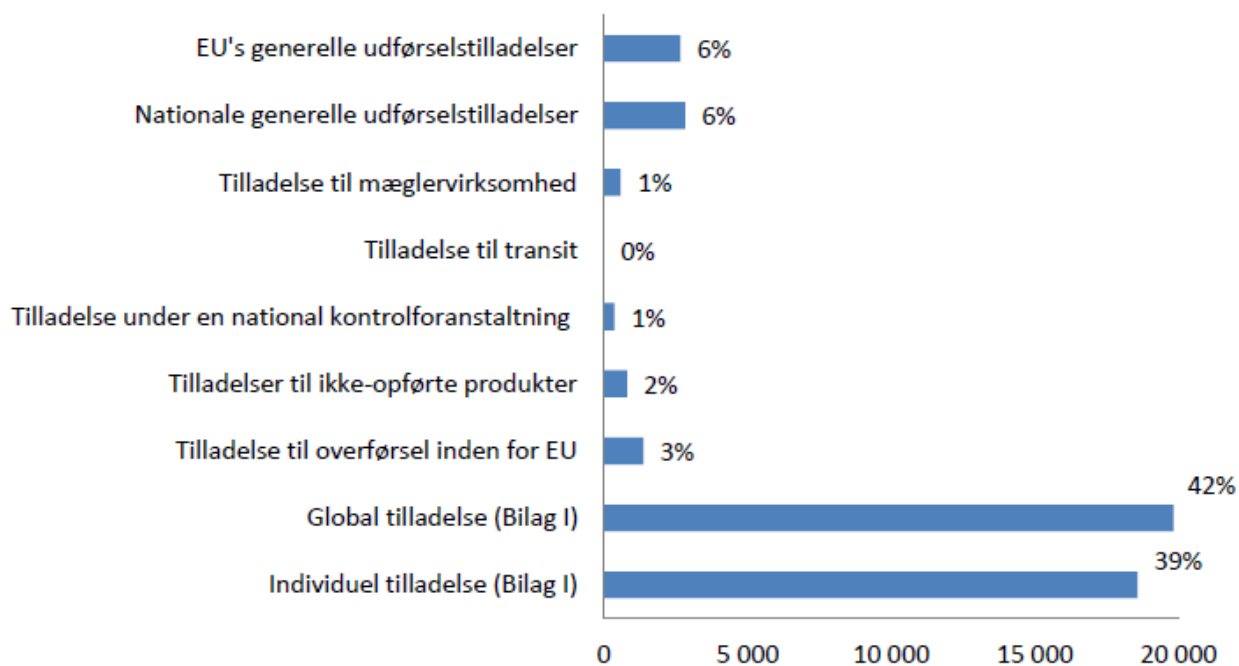
¹¹ I figur 6 og 7 omfatter data vedrørende "Ansøgninger" samtlige ansøgninger om tilladelser, herunder meddelelser i henhold til generelle tilladelser, og giver derved et indtryk af den "kontrollerede eksport". Der, hvor der ikke fandtes oplysninger om ansøgninger, er graferne udtryk for et skøn herfor, baseret på oplysninger om tilladelser. Oplysninger vedrørende "Tilladelser" omfatter udførsel 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 de afslåede udførsler.

Tilladt eksportmængde inddelt efter tilladelsestype i 2014



Figur 8: Mængde (antal) af tilladelser for hver kategori i 2014.

Tilladt eksportværdi inddelt efter tilladelsestype i 2014



Figur 9: Værdi (mio. EUR) af tilladelser per type i 2014.

Den samlede værdi¹² af ansøgninger nåede op på 59 mia. EUR og den kontrollerede udførsel af produkter med dobbelt anvendelse udgjorde dermed over 3,4 % af den samlede EU-eksport til lande uden for EU. Den tilladte handel med produkter med dobbelt anvendelse tegnede sig for 41,5 mia. EUR og udgjorde dermed 2,4 % 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 2014). Kun en lille del af udførslen blev rent faktisk afslået: Der blev udstedt ca. 472 afslag i 2014, hvilket udgjorde ca. 11,5 % af værdien af den kontrollerede udførsel af produkter med dobbelt anvendelse i det år, og 0,4 % af den samlede EU-eksport til lande uden for EU¹³.

¹² Dette tal omfatter værdien af ansøgninger og meddelelser i henhold til generelle udførseltilladelser.

¹³ Værdien af afslag i 2014 (6,8 mia. EUR) skyldes ekstraordinære omstændigheder, idet antallet af afslag generelt er meget lavere, som vist i figur 7.