



Bruxelles, den 24.4.2014
COM(2014) 244 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Revision af eksportkontrolpolitikken: Sikkerhed og konkurrenceevne i en verden i
forandring**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Revision af eksportkontrolpolitikken: Sikkerhed og konkurrenceevne i en verden i forandring

1. Indledning

EU er en af de største producenter og eksportører af produkter med dobbelt anvendelse og spiller derfor en afgørende rolle i eksportkontrol med henblik på ikke-spredning. EU's eksportkontrolregime blev etableret i slutningen af 1990'erne, og i løbet af det seneste årti er det gradvist blevet styrket, navnlig i kølvandet på EU's strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben (WMD) fra december 2003. Forordning (EF) nr. 428/2009¹ (i det følgende benævnt "forordningen") gennemfører internationale forpligtelser under De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution (UNSCR) 1540 (2004) samt relevante internationale aftaler og multilaterale eksportkontrolordninger. Forordningen sikrer fri bevægelighed for produkter med dobbelt anvendelse – med visse undtagelser – inden for EU og fastlægger principper og fælles regler for kontrol med udførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse.

I forordningens artikel 25 opfordres Kommissionen til at undersøge gennemførelsen af forordningen og fremsætte forslag til ændringer. I forbindelse med tiåret for vedtagelsen af EU's strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben har Rådet for nylig anmodet om, at EU's politik for bekæmpelse af spredningen af masseødelæggelsesvåben videreføres på en effektiv måde, og at eksportkontrollen revideres og styrkes². Som et første skridt i retning af denne revision udsendte Kommissionen en grønbog³, som indledte en bred offentlig debat om EU's eksportkontrolsystem, og i januar 2013 offentliggjorde Kommissionen et arbejdsdokument⁴, hvori de vigtigste 100 spørgsmål, som blev rejst af interesseparterne, fremlægges, herunder synspunkter vedrørende en eventuel udvikling i retning af et mere integreret eksportkontrolregime i EU, som skaber sikkerhed og mere lige vilkår. Den 16. oktober 2013 blev der fremsendt en beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af forordningen⁵, som markerer revisionsprocessens andet skridt. Denne meddelelse sigter mod at skitsere en retning for EU's eksportkontrolordning og udpege konkrete politiske løsningsmodeller for moderniseringen og tilpasningen af denne til teknologiske, økonomiske og politiske forhold i hastig forandring.

Denne meddelelse er ligeledes blevet udpeget som et initiativ under programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit).

¹ EUT L 134 af 29.5.2009, s. 1.

² Rådets konklusioner om sikring af den fortsatte videreførelse af en effektiv EU-politik om de nye udfordringer i forbindelse med spredning af masseødelæggelsesvåben (WMD) og deres fremføringsmidler af 21.10.2013.

³ KOM(2011) 393 af 30.6.2011.

⁴ SWD(2013)7 af 17.1.2013.

⁵ COM(2013) 710 final af 16.10.2013.

2. Eksportkontrol i et sikkerhedsmæssigt, teknologisk og økonomisk miljø i forandring: behov for en politisk revision af eksportkontrollen

Det verdensomspændende system for bekæmpelse af spredning har udviklet sig betydeligt siden årtusindskiftet, og der er blevet skabt solide barrierer for spredning. Eksportkontrol udgør et vigtigt redskab i værktøjskassen med ikke-spredningsforanstaltninger, men denne kontrol skal følge med udviklingen af spredningstrusler, hurtige forandringer på det teknologiske og videnskabelige område og ændringer i de globale økonomiske aktiviteter, som skaber nye sikkerhedsmæssige udfordringer og virkninger for sikringen af lige vilkår på verdensplan.

2.1. Ændrede og nye sikkerhedsmæssige risici og trusler

- Der er stadig flere udfordringer i forbindelse med spredning af masseødelæggelsesvåben, og spredning af disse udgør fortsat en af de største sikkerhedsmæssige risici for EU, især i betragtning af at stadig flere lande udvikler kapaciteter, som giver anledning til spredningsfare. Handel med følsomme produkter vil derfor efter al sandsynlighed også i fremtiden være en af de vigtigste måder at bekæmpe hemmelige spredningsprogrammer på.
- Globaliseringen og den øgede deltagelse af ikke-statslige aktører i hemmelige spredningsprogrammer indebærer en sammensmeltning af tværnationale sikkerhedstrusler, hvor ulovlige aktiviteter kombineres, og hvor en narkotikahandler også kan vise sig at bidrage til terrorhandlinger eller spredning. Terrortruslen og sårbarheden over for ukonventionelle angreb kræver stadig særlig opmærksomhed, navnlig på grund af den forandrede profil for en terrorist og terrorismens globale karakter.
- Spredningen sker på en dynamisk måde, og der udvikles hele tiden nye spredningsstrategier, som udnytter svaghederne ved de forbundne globale handels- og informationssystemer. Der udvikles teknikker til omgåelse af kontrollen, som anvender stadig mere avancerede støttenetværk, der kendetegnes ved deltagelse af en lang række ikke-statslige aktører (herunder hæderlige, legitime operatører, f.eks. leverandører, som ikke er bekendt med spredningsrisiciene, finansieringsinstitutter, transportvirksomheder, videnskabelige og akademiske organer), og de følsomme produkter transporteres gennem områder og omladningsstationer, hvor de lokale myndigheder mangler kapacitet.

2.2. Hurtig udvikling på det teknologiske og videnskabelige område

- Innovation og udbredelsen af teknologiske fremskridt spiller en afgørende rolle i fremvæksten af nye spredningsrisici: For statens sikkerhed, men også for virksomhedernes og borgernes sikkerhed spiller det teknologiske aspekt en stadig større rolle. Nye teknologier gør det muligt for en større gruppe personer at udvikle og fremstille våben, og dermed øges risiciene. Den hurtige udbredelse af informationsteknologi eksponerer desuden de moderne økonomier for nye risici, som skyldes sammenkoblingsmulighederne i de globale handels- og datanetværk –

herunder fremkomsten af specifikke "cyberværktøjer" til masseovervågning, sporing og dataopfangning. Cybersikkerhed er i dag altafgørende for EU's sikkerhed, og "cyberspredning" er blevet en vigtig del af eksportkontrollen.

- Eksport foregår i stigende omfang i form af overførsler og ikke ved hjælp af transport. I en tidsalder med cloudcomputing kan informationsstrømme, som indeholder følsom teknologi anvendes til at fremstille et uendeligt antal følsomme produkter, og det stiller eksportkontrollen over for en enorm udfordring, navnlig da grænsekontrol er uanvendelig, og virksomhederne har vanskeligt ved at sikre overholdelse (f.eks. med hensyn til IT-arkitektur, samarbejde mellem ingeniører, eksperter rejser mv.). Eksportkontrollen er derfor nødt til at fungere online i en globalt forbundet verden, hvor immaterielle overførsler af teknologi⁶ spiller en stadig større rolle i forhold til den fysiske flytning af varer på kloden.
- Videnskabelig forskning medfører enorme fordele for samfundet, men risikoen for, at forskning også kan misbruges, skaber en stigende spænding mellem princippet om åbenhed inden for videnskaben og sikkerhedsmæssige spørgsmål. I forbindelse med drøftelserne er det blevet påpeget, at det er nødvendigt at tage hensyn til videnskabens globale karakter og den frie strøm af videnskabelige informationer⁷, men det blev også understreget, at der er behov for at imødegå de risici, som er forbundet med eventuel misbrug af videnskabelig forskning, og at sikre en uafhængig vurdering af de sikkerhedsmæssige implikationer.

2.3. Globale forsyningskæder og lige vilkår

- Sikkerhed er blevet et nøgleelement i ansvarlige forsyningskæder. Eksportkontrollen skal beskytte den lovlige handel mod de risici, som er forbundet med ulovlige transaktioner i en tid, hvor handelsstrømmene bliver stadig mere komplekse og sårbare, efterhånden som en hurtigere og mere immateriel global handel vokser frem, idet strømmene af grænseoverskridende varer, investeringer, tjenesteydelser, viden og mennesker, som er forbundet i de internationale produktionsnetværk, stadig forøges. Anvendelsen af mellemhandlere, skuffeselskaber og omladningspunkter har forøget antallet og typen af aktører og aktiviteter, som er involveret i spredningsfølsomme transaktioner. Udviklingen af onlinetjenester og e-handel medfører nye udfordringer, da den digitale handel skal forblive tilgængelig og sikker.
- Fremvæksten af globale handelskæder og udvidelsen af den internationale produktionskapacitet medfører en stigende tilgængelighed af produkter med dobbelt anvendelse i udlandet. Ejerskabet og driften af fremstillingsindustrier for produkter med dobbelt anvendelse er i stigende grad international, og i vore dage er mange forskellige aktører involveret heri. Det påvirker på en grundlæggende måde begrebet "leverandør", som er afgørende for eksportkontrol, og det peger på behovet for en fleksibel eksportkontrol, som kan tilpasses økonomiske forhold i stadig forandring.

⁶ Immaterielle overførsler af teknologi omfatter både overførsler af teknisk information ad elektronisk vej og overførsel af menneskers viden og kompetencer.

⁷ C(2012) 4890 final om adgang til og sikring af videnskabelig information.

- Profilen for højteknologiske industrier er også under forandring. Sammenblandingen af civil teknologi og forsvarsteknologi og deres industrielle grundlag samt fremkomsten af flere produkter med potentiel dobbelt anvendelse gør det stadig mere vanskeligt at skelne mellem rent civile formål og transaktioner af produkter med dobbelt anvendelse. Derfor er handelen med produkter med dobbelt anvendelse i de seneste år steget støt og udgør nu en betydelig andel af udenrigshandelen⁸. Den brede spektrerede sektor og de mange produktkategorier skaber operationelle udfordringer på grund af det stigende antal applikationer og deres mange anvendelsesmåder.
- Eksportkontrol repræsenterer en afgørende konkurrencemæssig faktor, efterhånden som der sker et skift i retning af en europæisk økonomi kendetegnet ved innovative fremstillingsindustrier med høj værdiforøgelse, og de europæiske værdikæder bliver mere integrerede i de globale værdikæder. I denne sammenhæng medfører forskellige kontrolniveauer i tredjelande forvridninger af konkurrencen, som skader EU-virksomheder, der opererer på globalt plan. Der forekommer stadig afvigende kontrolparametre og tilfælde af asymmetrisk gennemførelse af kontrolforanstaltningerne, som i visse tilfælde også kan påvirke en ensartet gennemførelse af kontrolforanstaltningerne og lige vilkår inden for EU.

3. Hinsides materialitet og grænser: på vej mod et integreret, risikobaseret og strategisk handelskontrollsystem

Med det aktuelle eksportkontrolregime har EU forsøgt at finde en balance mellem sikkerhed og handel. Systemet er overordnet betragtet solidt og effektivt og baseret på et solidt retligt og institutionelt grundlag. Men det kan ikke forblive statisk: Systemet skal gentænkes og opdateres, så det kan imødegå nye udfordringer og skabe den moderne kontrolkapacitet, som EU har brug for i det kommende årti og længere fremover. Det kan opnås ved at sætte skub i udviklingen af en integreret, risikobaseret og strategisk model for handelskontrol på grundlag af følgende retningslinjer:

- En risikobaseret gennemgang af balancen mellem behovet for handelsregulering og mindskelse af de reguleringsmæssige byrder, som sikrer, at lovgivningen er klar og står i et rimeligt forhold til sine mål. Der kan også gennemføres ikke-reguleringsmæssige tiltag – retningslinjer, sammenlægning af ressourcer osv. – for at give EU's kontrolregime fleksible redskaber til imødegåelse af nye udfordringer, samtidig med at der sikres lige vilkår på EU's indre marked.
- En integreret strategi for forbedring af sammenhængen mellem alle eksportkontrollens "søjler" (lovgivning, processen forud for udstedelse af eksporttilladelser, gennemførelse, håndhævelse, outreach-aktiviteter) gennem udviklingen af et fælles EU-kontrolnetværk, som sikrer mere fokus på en ensartet gennemførelse og håndhævelse med henblik på at mindske konkurrenceforvridninger og forbedre sikkerheden.

⁸ EU-kontrollerede produkter med dobbelt anvendelse anslås at tegne sig for en værdi af ca. 2,5 % af EU's samlede eksport. Yderligere oplysninger om EU's handel med produkter med dobbelt anvendelse findes i COM(2013) 710 final.

- Åbenhed og inddragelse af interesseparter og en mere betydningsfuld rolle for den private sektor er afgørende for en integreret strategi, som gør det muligt for operatørerne at udfylde deres komplementære roller, og dermed optimere udnyttelsen af ressourcer og støtte en effektiv overholdelse.
- Spredning foregår i en international sammenhæng, og eksportkontrolpolitikken skal tage højde for den internationale dimension. Udviklingen af et integreret system vil sikre en mere aktiv optræden udadtil for EU, der styrker de multilaterale processer, som udgør kernen i det globale eksportkontrollsystem, samtidig med at der etableres et grundlag for gensidigt fordelagtige forbindelser med de vigtigste partnere. Dette vil på længere sigt styrke EU's egen sikkerhed.

3.1. Prioritet 1: Tilpasning til et sikkerhedsmiljø i forandring og forbedring af EU's bidrag til den internationale sikkerhed

EU's eksportkontrollsystem skal være på højde med de ændrede udenrigspolitiske hensyn og følge med udviklingen inden for nye sikkerhedsstrategier. Systemet skal integrere sikkerhedshensyn, som følger af stadig flere fremspirende teknologier og et større udbud af produkter med dobbelt anvendelse for at sikre en fredelig anvendelse af disse. Det skal overkomme den stadig mere kunstige skelnen mellem intern og ekstern sikkerhed og imødegå spredningsrisici, som er under udvikling, og som findes på tværs af grænser og jurisdiktioner.

- Kommissionen vil overveje, at udvikle systemet i retningen af en strategi for "menneskelig sikkerhed"⁹ i anerkendelse af, at sikkerhed og menneskerettigheder er uløseligt forbundne. Dette kan indebære, at man udvikler et begreb om "strategiske" produkter, som ikke blot omfatter produkter med mulig militær anvendelse og spredning af masseødelæggelsesvåben til slutbrugere, men også tager hensyn til en bredere sikkerhedstilgang. Det kan desuden medføre en præcisering af kontrolkriterierne, som tager hensyn til de bredere sikkerhedshensyn, herunder eventuel virkning for personers sikkerhed, f.eks. gennem terrorisme eller krænkelse af menneskerettighederne. Denne strategi ville også styrke sammenhængen med anden handelskontrol af sikkerhedsmæssig karakter og være i tråd med den internationale udvikling, f.eks. våbenhandelstraktaten (ATT)¹⁰ og FN's våbenprotokol.
- Kommissionen vil overveje at udvikle en strategi for "intelligent sikkerhed", så man kan tilpasse sig til forandringerne af produkter med dobbelt anvendelse og spredningen af nye teknologier og håndtere den stadig mere komplekse situation med internationale forsyningskæder. Det kan omfatte overvejelser af følgende muligheder:
 - Udviklingen af en "teknologisk reaktionskapacitet for EU", som kan bidrage aktivt til de meget tekniske drøftelser af kontrollisterne, men også sikre en hurtig reaktion på de

⁹ En "strategi for menneskelig sikkerhed" vil sætte mennesker i centrum af EU's eksportkontrolpolitik, navnlig ved at anerkende forbindelsen mellem menneskerettigheder, fred og sikkerhed.

¹⁰ ATT sigter mod at begrænse ulovlig våbenhandel ved at etablere gennemsigtige regler og fælles etiske standarder for den internationale handel med konventionelle våben.

udfordringer, som opstår som følge af fremspirende teknologier (bl.a. cloudcomputing, additiv produktion (3D-print), nanoteknologi), samt undladelse af kontrol af produkter, som er blevet forældede eller bredt tilgængelige i handelen. Denne mekanisme kan bygge videre på den tilgængelige ekspertise hos eksportkontrolmyndighederne og på et struktureret samarbejde med industrien. Der kan desuden udarbejdes retningslinjer i tilfælde, hvor udviklingen af teknologier, som er afgørende for virksomhederne, udgør en risiko, der kræver gennemsigtighed, juridisk klarhed og en fælles tilgang.

- Udarbejdelse af et effektivt modsvar fra EU's side på anvendelsen af cyberspace til spredning af aktiviteter og præcisering af kontrollen af cyberværktøjer¹¹. Dette kan indebære EU-tiltag vedrørende fremme af multilaterale afgørelser om cyberværktøjer eller alternative løsningsmodeller, f.eks. indførelse af autonome EU-lister eller en specifik "catch-all-mekanisme", uden at konkurrenceevnen for EU's industri inden for informations- og kommunikationsteknologi (IKT) forringes, eller dens integration i de globale forsyningskæder hindres.
- Moderniserede kontrolstrategier, som imødegår den vanskelige skelnen mellem lovlig og ulovlig handel kan omfatte styrkelse af det juridiske grundlag og opdatering af visse kontrolmetoder for at dække alle aspekter og aktører i kontrolkæden og imødegå forskellig anvendelse af kontrolordningerne og dermed forbundne sårbarheder. Det kan indebære, at man præciserer begreberne eksport og eksportør for at indfange alle de forskellige aktiviteter og aktører i de globale forsyningskæder, reviderer udpegningen af kompetente myndigheder (især for ikke-EU-virksomheder), ajourfører kontrollen af teknisk bistand, forbedrer sammenhængen i og håndhævelsen af kontrol med mæglervirksomhed og transit og indfører specifikke retsforskrifter med henblik på at modvirke omgåelse og behandle transaktioner med deltagelse af EU-borgere uanset deres opholdssted. Desuden kan indførelsen af nye kontrolmetoder og partnerskaber med den private sektor bidrage til at rette fokus mod overvågning af slutbrugerne og lette lovlig eksport og afsløring af ulovlig handel.
- Kommissionen kan undersøge mulighederne for at fremme en specifik strategi, som sikrer "immateriel kontrol" og imødegår udfordringerne i forbindelse med immaterielle overførsler af teknologi, herunder behovet for at præcisere kontrollen af følsomme forskningsresultater, samtidig med at man undgår unødige hindringer af den frie overførsel af viden og den globale konkurrenceevne for EU's videnskab og teknologi.
 - Præciseringen af den retlige ramme, som finder anvendelse på immaterielle overførsler af teknologi, kan omfatte en gennemgang af retsforskrifterne og/eller vejledning om de grundbegreber, som finder anvendelse på elektroniske overførsler af kontrolleret teknologi. Den kan desuden omhandle kontrolmetoder og indførelse af specifikke redskaber til at lette fri teknologioverførsel (f.eks. generelle EU-udførelstilladelser for virksomhedsintern forskning og udvikling), samtidig med at

¹¹ Jf. den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "EU-strategi for cybersikkerhed: Et åbent, sikkert og beskyttet cyberspace", JOIN(2013) 1 final af 7.2.2013.

sporingen og håndhævelsen af immaterielle overførsler af teknologi forbedres, idet fokus rettes mod kontrol forud for overførslen - f.eks. registrering, egenkontrol - og overvågning efter overførslen - f.eks. overholdelseskontrol - i stedet for mod overførslen i sig selv.

- Målttede og koordinerede outreach-aktiviteter til forskningsmiljøer i hele EU kan øge kendskabet til de gældende regler og fremme en effektiv gennemførelse for videnskabsfolk og laboratoriemedarbejdere. Der kan også overvejes andre muligheder som udarbejdelse af en adfærdskodeks for videnskabsfolk, der bidrager til følsomme forskningsresultater.

3.2. Prioritet 2: Fremme af konvergens mellem eksportkontrolregimer og sikring af lige vilkår på verdensplan

Eksportkontrollen nyder stadig større international anerkendelse, men de forskellige kontrolstandarder i tredjelande skaber konkurrenceforvridninger og svage led i den globale forsyningskæde, som sprederne kan udnytte. EU's politik bør derfor fremme konvergens hen imod en fælles effektiv kontrol af de globale forsyningskæder for at lette industriens vanskeligheder ved at sikre sideløbende overholdelse af forskellige forskrifter og støtte etableringen af lige vilkår.

- Kommissionen bør overveje at oprette en effektiv mekanisme for regelmæssig ajourføring af EU's kontrollister, som trækker på de nationale myndigheders ekspertise, for at sikre, at kontrollisterne er på højde med den teknologiske og handelsmæssige udvikling og mindsker konkurrenceforvridninger, som er forbundet med forældede kontrolmetoder.
- EU's licensordning anses generelt for at være tilfredsstillende, men proceduren for licensudstedelse påvirker stadig konkurrenceevnen. Kommissionen vil derfor forsøge at forbedre licensordningen og -proceduren for at undgå bekostelige procedurer og begrænse forsinkelser og konkurrenceforvridninger. Det kunne omfatte følgende muligheder:
 - Indførelse af et system for regelmæssig revision af de generelle nationale udførselstilladelser (NGEA) og drøftelser af omdannelsen heraf til generelle EU-udførelsestilladelser (EUGEA), så de udvides til at gælde for hele EU
 - Et skift hen imod en åben licenspolitik gennem indførelse af yderligere EUGEA'er, som sikrer balance mellem en effektiv indsats over for spredning og mindskelse af licensmyndighedernes og eksportørernes byrde gennem indførelse af et rimeligt kontrolniveau, f.eks.:
 - "forsendelser af ringe værdi" med henblik på at lette eksporten af små forsendelsesmængder, som ikke indebærer en stor spredningsfare
 - "kryptering" med henblik på eksport af IKT-varer, som anvendes bredt i industriprocesser og opererer i et stærkt konkurrencepræget miljø

- "virksomhedsinterne overførsler af teknologi" med henblik på forskning og udvikling
 - "overførsler inden for EU" med henblik på produkter opført i bilag IV¹², som sikrer kontrolmetoder, der ikke hindrer den frie bevægelighed for varer og teknologier i det indre marked
 - "store projekter", som giver myndighederne mulighed for at undersøge "det samlede billede" i stedet for en samling af enkeltstående licensansøgninger.
- Gennemgang af parametrene (destination, produkter) for eksisterende EUGEA'er for at sikre, at de er ajourførte, og harmonisering af visse licensvilkår og -krav for at fremme en ensartet gennemførelse i hele EU, herunder gyldighedsperioden for individuelle tilladelser og afslag. Det kan desuden overvejes at udarbejde retningslinjer for ensartede licensprocedurer, herunder god praksis f.eks. for behandlingstid.
- Kommissionen vil undersøge mulighederne for at fremme konvergens af eksportkontrollen på verdensplan med henblik på at lette handelen med produkter med dobbelt anvendelse. Det omfatter tiltag med henblik på fremme af en sammenhængende, omfattende og samlet EU-repræsentation i regimerne¹³, som svarer til EU's rolle i spredningsbekæmpelsen og handelen. Det kan desuden indebære, at man aktivt gennemfører outreach-aktiviteter og samarbejde for at hjælpe partnerlandene med at udvikle tilsvarende retsfor skrifter og udvikler dialoger om eksportkontrol med nøglepartnere for at undgå indførelsen af modstridende regler og mindske den administrative byrde for eksportorienterede industrier.

3.3. Prioritet 3: Udvikling af et effektivt og konkurrencedygtigt eksportkontrolregime i EU

EU's eksportkontrol fungerer på flere niveauer, som etablerer et enestående og fleksibelt system, men forskellige anvendelser af systemet kan af og til bringe effektiviteten af den overordnede funktion i fare. Kommissionen bør derfor vurdere, hvordan man kan imødegå den "asymmetriske gennemførelse" af kontrol for at mindske konkurrenceforvridninger og transaktionsomkostninger, som er forbundet med kontrol inden for EU.

- Forskellige afgørelser vedrørende kontrol tilskrives ofte det forhold, at der mangler en harmonisering af EU's eksportkontrolpolitik, og især at der ligger forskellige risikovurderinger til grund for kontrolafgørelserne. En risikobaseret tilgang baseret på udviklingen af en fælles ramme for risikostyring kan sikre mere ensartethed i udpegningen af transaktioner med høj risiko, samtidig med at man sikrer en bedre udnyttelse af

¹² Bilag IV til forordning (EF) nr. 428/2009 er der opført særligt følsomme produkter med dobbelt anvendelse, som også er underlagt kontrol i forbindelse med overførsel inden for EU.

¹³ Se f.eks. de generelle ordninger for EU-erklæringer i multilaterale organisationer, doc.15901/11 af 24.10.2011.

ressourcerne i EU og mindsker konkurrenceforvridninger, som skyldes forskellige kontrolafgørelser.

- Catch-all-kontrol¹⁴ er stadig et vigtigt redskab til forebyggelse af spredningen af ikke-opførte produkter, men en uensartet gennemførelse har givet anledning til bekymringer over den juridiske klarhed, konkurrenceforvridninger og eventuelle svage led i kontrolkæden. Der kan opnås større ensartethed gennem harmonisering af begrebet catch-all-kontrol og styrkelse af høringsprocessen for at sikre ensartet gennemførelse heraf i hele EU og forstærke en politik, som modvirker en situation, hvor man underbyr hinanden. Dette kan understøttes af regelmæssige udvekslinger af oplysninger og oprettelsen af en catch-all-database på EU-plan. Visse oplysninger kan deles med toldmyndigheder og andre organer for at sikre en bedre håndhævelse eller gøres offentligt tilgængelige. Gennemsigtighed kan bidrage til operatørernes passende omhu med henblik på at sikre sikre forsyningskæder.
- Kommissionen kan overveje at foretage en kritisk gennemgang af kontrollen i forbindelse med overførsler inden for EU for at reducere de tilbageværende barrierer på det indre marked, samtidig med at der sikres en streng kontrol med de mest følsomme produkter med dobbelt anvendelse. Denne gennemgang kan omfatte en revision af bilag IV, som fokuserer på en ajourført liste over de mest følsomme produkter og/eller indførelse af en EUGEA for overførsler inden for EU, herunder teknologiske overførsler. Der kan udformes passende vilkår og krav, herunder muligheder for kontrol inden for EU efter afsendelsen, på en måde, der kompenserer for ophævelsen af forudgående udførelsestilladelser og garanterer sikkerheden i forbindelse med overførsler samt tilgængelighed af oplysninger.

3.4. Prioritet 4: Støtte til en effektiv og sammenhængende gennemførelse og håndhævelse af eksportkontrollen

Eksportkontrolpolitikken bør ikke kun være fokuseret på at fastsætte regler for kontrol med lovlig handel; det bør også overvejes, hvordan man giver denne fortrinsret og forhindrer ulovlig handel. En ensartet gennemførelse og håndhævelse i hele EU er afgørende for at imødegå risikoen for omgåelse af kontrolprocedurer, men manglen på solide statistiske oplysninger og efterretninger på EU-plan forhindrer stadig et effektivt politisk og operationelt svar. Kommissionen vil overveje følgende muligheder for at udvikle en mere integreret ramme for gennemførelse og håndhævelse:

- Med mere end 40 000 ansøgninger om året lægger eksportkontrollen beslag på mange administrative ressourcer hos kontrolmyndighederne. Udviklingen af et netværk for EU-eksportkontrol kan styrke systemets overordnede kapacitet, samtidig med at udnyttelsen af ressourcerne optimeres, og de administrative omkostninger holdes nede ved hjælp af følgende tiltag:

¹⁴ Sådaldt "catch-all-kontrol" finder anvendelse på ikke-opførte produkter med dobbelt anvendelse med potentiel militær eller spredningsrelateret endelig anvendelse.

- En bedre og mere struktureret udveksling af oplysninger mellem eksportkontrolmyndighederne om udførelsestilladelser og andre relevante oplysninger (f.eks. destination, slutbrugere, hændelser og overtrædelser) kan give adgang til vigtige oplysninger for alle kompetente myndigheder på grundlag af klart definerede behov, så man undgår for meget information. Den sikre IT-infrastruktur "DUeS"¹⁵ kan udvides til at understøtte bedre informationsdeling.
- Et bedre strategisk og operationelt samarbejde med håndhævelsesorganerne, bl.a. toldmyndighederne, kan opnås ved at sikre integration af eksportkontrollprioriteterne i de relevante politiske processer¹⁶ ved udveksling af oplysninger gennem et EU-system, udvikling af fælles redskaber til risikostyring og gennemførelse af fælles operationer. Måltrettet informationsudveksling vedrørende håndhævelsesaktiviteter vil give et bedre overblik over kontrollens virkning i EU og indebære udveksling af god praksis, desuden kan disse oplysninger anvendes igen ved formuleringen af nye politiske foranstaltninger, bl.a. med henblik på afsløring af ulovlig handel.
- Mere sammenhæng mellem de forskellige EU-institutioner og medlemsstaterne og identifikation af synergieffekter mellem sikkerhedsrelaterede handelskontrollinstrumenter, bl.a. udvikling af en fælles IT-infrastruktur som en fælles platform, der kan støtte informationsudvekslingen i hele EU, kan øge den samlede virkning af EU's ikke-spredningsforanstaltninger. Der bør desuden sikres sammenhæng med andre EU-politikker og -forskrifter, som er tæt forbundet hermed, f.eks. under EU's handlingsplan for kemisk, biologisk, radiologisk og nuklear sikkerhed, forordning (EU) nr. 98/2013 om udgangsstoffer til eksplosivstoffer og forordning (EU) nr. 258/2012 om skydevåben.
- Inden for det seneste årti er der sket en omfattende kapacitetsopbygning inden for spørgsmål vedrørende masseødelæggelsesvåben, herunder vigtige outreach-programmer til tredjelande vedrørende eksportkontrol, men initiativerne i EU er stadig i opstartsfasen. Udviklingen af et måltrettet EU-program for kapacitetsopbygning og uddannelse af relevant personale, herunder hos told- og grænsemyndigheder, kan øge kapaciteten til at forebygge og afsløre grænseoverskridende handel med strategiske produkter. Samlingen af ekspertise, bl.a. gennem videreudviklingen af "puljen af eksperter", kan også styrke EU's kontrolkæde.
- I moderne økonomier spiller den private sektor den mest afgørende rolle i kontrolkæden. Partnerskaber med den private sektor kan derfor i høj grad forbedre sikkerheden og modstandsdygtigheden i den globale forsyningskæde. Operatørerne er de rette til at afsløre ulovlig handel og beskytte følsomme teknologier, da mangelfuld overholdelse af handelsreglerne skaber markedsforvriddinger og giver mulighed for udnyttelse af svage led i forsyningskæden. Skabelsen af disse betingelser hviler på en bedre koordinering og forståelse mellem den offentlige og den private sektor og kan omfatte forskellige tiltag, bl.a.:

¹⁵ E-system for produkter med dobbelt anvendelse (Dual-Use Electronic System).

¹⁶ For så vidt angår toldmyndigheder giver udviklingen af en ny strategisk handlingsplan for risikostyring og sikkerhed i forsyningskæden, som Rådet anmodede om den 18. juni 2013, mulighed for at overveje, hvordan en forbedret fælles risikostyringsramme for toldkontrol bedst kan udnyttes til at underbygge samarbejdet mellem toldmyndighederne og de udstedende myndigheder, håndhævelse og handelsfremme i fremtiden.

- Bestræbelser på at sikre overholdelse kan anerkendes gennem en lettelse af kontrolprocedurer og hurtige eksportprocedurer ved at fastsætte klare standarder for den private sektor for anvendelse af forenkede mekanismer (f.eks. EUGEA'er, NGEA'er, globale tilladelser) som et særligt privilegium for pålidelige eksportører. Det kan omfatte retlige krav og/eller retningslinjer for operatørerne om identifikation, styring og afværgelse af risici for spredning ved at udvise øget årvågenhed i forbindelse med produkter med høj spredningsrisiko gennem krav til passende omhu og oplysningskrav, herunder indberetninger om mistænkelige transaktioner. Virksomhedernes omkostninger bør mindskes, og der bør tilskyndes til fastlæggelse af egne regler. Desuden kan krav til "interne programmer til sikring af overholdelse" bidrage til at skabe lige vilkår i EU. Overholdelse og konkurrenceevne styrker gensidigt hinanden, da overholdelse mindsker risikoen for utilsigtet forsyning af produkter med dobbelt anvendelse til følsomme programmer, hvilket kan medføre bøder til virksomhederne og skade deres omdømme. Desuden kan fremme af konvergens med toldmyndighedernes program for "betroede operatører" mindske overlappning af kontrollen og give omkostningseffektive fordele for både operatører og administratorer.
- Gennemsigtighed og koordinerede outreach-aktiviteter kan være afgørende for at sikre klarhed omkring kravene, støtte operatørernes overholdelsesbestræbelser og forbedre deres evne til at gennemføre kontrol og dermed skabe en situation, hvor hvert led i forsyningskæden er modstandsdygtigt over for "smitte" med ulovlige handelstransaktioner. Det kan indebære offentliggørelse af rapporter og ikke-følsomme kontroloplysninger, herunder vejledning med henblik på fremme af god overholdelsespraksis.
- Udvikling af fælles EU-støtteværktøjer for økonomiske operatører, f.eks. standardiserede IT-værktøjer og elektroniske licensudstedelsessystemer, kan desuden understøtte virksomhedernes overholdelsesbestræbelser.
- Eksportkontrol afspejler de internationale forpligtelser og er afgørende for beskyttelse af den internationale handels integritet, og det er derfor yderst vigtigt at forbedre eksportkontrollens effektivitet på verdensplan. Løsningsmodeller, som sikrer fælles gennemførelse af kontroller med eksterne partnere, kan undersøges med henblik på at lette en sikker handel med strategiske produkter, bl.a. gennem udvikling af ordninger for overvågning af slutbrugerne i tredjelandsvirksomheder samt gensidig anerkendelse af hinandens vurderinger.

4. Konklusion

De økonomiske operatører, medlemsstaterne og borgerne i EU har alle en interesse i en effektiv eksportkontrol, som sikrer bekæmpelse af ulovlig handel og fremmer den lovlige handel. En opdateret EU-strategi og retlig ramme vil styrke forsyningskædens sikkerhed og integritet. Det vil kræve en mere systematisk udveksling af risikorelevante oplysninger og

koordinering mellem de licensudstedende myndigheder og andre myndigheder, inddragelse af den private sektor samt et tættere internationalt samarbejde.

Inden der iværksættes konkrete initiativer opfordrer Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet til at forholde sig til den strategi, som er fastlagt i meddelelsen. Sideløbende hermed vil Kommissionen gennemføre en konsekvensanalyse af de modeller for revision, der præsenteres i meddelelsen, for at udpege de mest hensigtsmæssige reguleringsmæssige og ikke-reguleringsmæssige tiltag til gennemførelse af revisionen. Under henvisning til Refit vil Kommissionen vurdere omkostninger og fordele ved de forskellige modeller, især for så vidt angår mulighederne for forenkling af lovgivningen og mindskelse af de administrative byrder.

Liste over forkortelser

ATT	Våbenhandelstraktaten
DUEs	E-system for produkter med dobbelt anvendelse (Dual-Use Electronic System)
EU	Den Europæiske Union
EUGEA	Generel EU-udførelstilladelse (EU General Export Authorisation)
ICP	Internt program til sikring af overholdelse (Internal Compliance Programme)
IKT / IT	Informations- og kommunikationsteknologi / informationsteknologi
ITT	Immateriel overførsel af teknologi (Intangible Technology Transfer)
NGEA	National generel udførelstilladelse (National General Export Authorisation)
Refit	Program for målrettet og effektiv regulering
WMD	Masseødelæggelsesvåben (Weapons of Mass Destruction)
UNSCR	De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution