



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.4.2014
COM(2014) 244 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**Översyn av systemet för exportkontroll: att trygga säkerhet och konkurrenskraft i en
föränderlig värld**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Översyn av systemet för exportkontroll: att trygga säkerhet och konkurrenskraft i en föränderlig värld

1. Inledning

EU är en stor producent och exportör av produkter med dubbla användningsområden och är därför en viktig aktör när det gäller exportkontroller i kampen mot spridning av massförstörelsevapen. EU:s exportkontrollordning växte fram i slutet av 1990-talet och har gradvis stärkts det senaste årtiondet, särskilt inom ramen för EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen (WMD) från december 2003. I förordning (EG) nr 428/2009¹ (nedan kallad *förordningen*) införlivas internationella åtaganden enligt Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1540 från 2004 samt relevanta internationella avtal och multilaterala exportkontrollordningar. Förordningen möjliggör fri rörlighet för produkter med dubbla användningsområden – med vissa undantag – inom EU och fastställer grundläggande principer och gemensamma regler för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden.

Enligt artikel 25 i förordningen ska kommissionen se över sitt genomförande och lägga fram förslag till ändringar. Tio år efter antagandet av EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen, uppmanade dessutom rådet nyligen till fortsatt strävan efter en politik med ett effektivt EU-system i kampen mot massförstörelsevapen och för en översyn och förstärkning av exportkontrollerna². Som ett första led i översynen publicerade kommissionen en grönbok³ som inleder en omfattande offentlig debatt om EU:s exportkontrollsystem. I januari 2013 publicerades också ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar⁴ som kartlägger de viktigaste frågor som fler än 100 berörda parter har tagit upp, bland annat deras syn på en eventuell utveckling mot en mer integrerad exportkontrollordning i EU, vilket skulle ge bättre säkerhet och likvärdiga konkurrensvillkor. En rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen som antogs den 16 oktober 2013⁵ utgör ett andra led i översynen. Detta meddelande syftar till att redogöra för inriktningen på EU:s exportkontroller, och presentera konkreta politiska alternativ för deras modernisering och anpassning till snabbt föränderliga tekniska, ekonomiska och politiska omständigheter.

Detta meddelande har också identifierats som ett initiativ inom ramen för programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet).

¹ EUT L 134, 29.5.2009, s. 1.

² Rådets slutsatser av den 21 oktober 2013 om att säkerställa en fortsatt strävan mot en effektiv EU-politik för de nya utmaningar som spridningen av massförstörelsevapen och bärarsystem för sådana vapen för med sig.

³ KOM(2011) 393 av den 30 juni 2011.

⁴ SWD(2013) 7 av den 17 januari 2013.

⁵ COM(2013) 710 av den 16 oktober 2013.

2. Exportkontroller under föränderliga säkerhetsmässiga, tekniska och ekonomiska omständigheter: behovet av en översyn av systemet för exportkontroll

Det globala systemet för undvikande av spridning av massförstörelsevapen har utvecklats avsevärt sedan sekelskiftet och kraftfulla hinder har rests mot spridning. Exportkontroller är ett nyckelinstrument i kampen mot spridning av massförstörelsevapen, men kontrollerna måste hålla jämna steg med nya spridningshot, den snabba tekniska och vetenskapliga utvecklingen och förändringarna i den globala ekonomiska verksamheten, vilka skapar nya säkerhetsutmaningar och påverkar de likvärdiga förutsättningarna på global nivå.

2.1 Förändrade och nya säkerhetsrisker och hot

- Utmaningarna i kampen mot spridning av massförstörelsevapen ökar och spridningen av massförstörelsevapen utgör fortfarande en av de största säkerhetsriskerna för EU, särskilt när alltför många stater är i färd med att bygga upp sin kapacitet, vilket för med sig oro för spridning. Handeln med känsliga produkter kommer därför sannolikt att förbli en viktig väg för att förse förtäckta spridningsprogram med utrustning i framtiden.
- Globaliseringen och icke-statliga aktörers ökade aktiviteter när det gäller förtäckta spridningsprogram leder till ett konglomerat av transnationella säkerhetshot där olagliga aktiviteter går samman och en narkotikahandlare också kan agera som terrorist eller spridare av massförstörelsevapen. Terroristhotet och sårbarhet för okonventionella attacker måste även fortsättningsvis ägnas särskild uppmärksamhet, framförallt på grund av terroristernas ändrade profiler och terrorismens globaliserade karaktär.
- Spridarna är dynamiska och uppfinner nya strategier för att utnyttja sårbarheten hos de sammankopplade globala handels- och informationssystemen. De utarbetar metoder för att undvika kontroller med hjälp av allt mer sofistikerade stödnätverk som kännetecknas av förekomsten av en mängd olika icke-statliga aktörer (inbegripet omissstänksamma legitima aktörer såsom leverantörer som inte känner till spridningsriskerna, finansieringsorgan, transportoperatörer, vetenskapliga och akademiska organ) som transporterar känsliga produkter genom områden med svaga inhemska institutioner och dåligt bevakade omlastningspunkter.

2.2 Snabb teknisk och vetenskaplig utveckling

- Innovation och spridningen av tekniska framsteg spelar en nyckelroll vid uppkomsten av nya spridningsrisker: myndigheters, företags och medborgares säkerhet har allt större tekniska inslag. Ny teknik för utformning och tillverkning av vapen är inom räckhåll för allt fler personer, och detta gör att hoten mångfaldigas. Den snabba spridningen av informationsteknik utsätter dessutom moderna ekonomier för nya risker som följer med den konnektivitet som kännetecknar global handel och globala datanät – inbegripet utvecklingen av särskilda internetverktyg för massövervakning, kontroll, spårning och avlyssning. Internetsäkerhet är nu av avgörande betydelse för EU:s säkerhet och spridning via internet har blivit en viktig dimension av exportkontrollerna.

- Exporten är i allt högre grad överförd och inte transporterad. I datamolnens tidsålder kan informationsflöden som innehåller känslig teknik användas för att producera obegränsade kvantiteter av känsliga varor. Detta utgör en stor utmaning för exportkontrollen, särskilt med tanke på att gränskontroller inte kan tillämpas och att det är svårt för företagen att säkerställa efterlevnaden (t.ex. när det gäller it-arkitektur, ingenjörssamarbete, resor för experter etc.). Exportkontrollerna måste därför bedrivas på internet inom ramen för en globalt sammankopplad värld där immateriella överföringar av teknik (ITT)⁶ har blivit alltmer betydande jämfört med den fysiska förflyttningen av varor.
- Vetenskaplig forskning leder till exceptionella framsteg som är till nytta för samhället, men risken att forskning kan missbrukas skapar en ökande spänning mellan principen om öppenhet inom vetenskap och säkerhetsfrågor. Debatterna har visat att det är nödvändigt att beakta vetenskapens globala karaktär och det fria flödet av vetenskapliga uppgifter⁷, men har också belyst behovet av att ta itu med riskerna i samband med potentiellt missbruk av vetenskaplig forskning och att säkerställa en oberoende bedömning av konsekvenserna för säkerheten.

2.3 De globala leveranskedjorna och likvärdiga konkurrensvillkor

- Säkerhet har blivit en viktig faktor för att trygga ansvarsfulla leveranskedjor. Exportkontrollerna måste skydda den legitima handeln från de risker som är förbundna med olagliga transaktioner vid en tidpunkt då handelsflödena blir allt mer komplexa och sårbara, eftersom en snabbare och mer dematerialiserad global handel uppstår till följd av den stora ökningen av antalet gränsöverskridande flöden av varor, investeringar, tjänster, kunskap och personer med koppling till internationella produktionsnätverk. Användningen av förmedlare, bulvanföretag, omledning och omlastningspunkter har lett till många fler och olika typer av aktörer och aktiviteter som är inblandade i spridningskänsliga överföringar. Utvecklingen av internetjänster och e-handel innebär nya utmaningar eftersom den digitala handeln måste förbli öppen och säker.
- Uppkomsten av globala värdekedjor och expanderande internationell tillverkningskapacitet leder till en ökad tillgång i tredjeländer till produkter med dubbla användningsområden. Ägande och drift av industrier med tillverkning av produkter med dubbla användningsområden är alltmer internationaliserad och det finns nu anmärkningsvärt många olika aktörer. Detta påverkar i grunden begreppet ”leverantör” som är ett nyckelbegrepp i exportkontrollen och visar på behovet av flexibla exportkontroller som är anpassade till förändrade ekonomiska realiteter.
- Profilen för högteknologiska industrier håller också på att förändras. De oklara gränserna mellan civil och militär försvarsteknologi och industriella baser samt ökningen av produkter med potentiellt dubbla användningsområden gör det allt

⁶ Immateriell överföring av teknik omfattar både överföringen av teknisk information via elektroniska hjälpmedel och överföring av kunskaper och färdigheter via personer.

⁷ C(2012) 4890 slutlig om tillgången till och bevarandet av vetenskapliga uppgifter.

svårare att skilja mellan rent civila överföringar och överföringar av produkter med dubbla användningsområden. Till följd av detta har handeln med produkter med dubbla användningsområden stadigt ökat under åren och utgör nu en betydande andel av utrikeshandeln⁸. Dess omfattande sektors- och produktförgreningar skapar operativa utmaningar på grund av en allt större volym och allt fler användningsområden.

- Exportkontroller är en viktig konkurrensfaktor, eftersom Europas ekonomi går i riktning mot tillverkning som är innovativ och har högt förädlingsvärde och de europeiska värdekedjorna ingår i de globala värdekedjorna. I detta sammanhang skapar olika skydds nivåer för kontroller i tredjeländer en snedvridning av konkurrensen som är till nackdel för EU:s företag med global verksamhet. Vissa återstående avvikande kontrollparametrar och fall av ”asymmetriskt genomförande” av kontrollerna kan ibland påverka ett konsekvent genomförande av dem och likvärdiga konkurrensvillkor inom EU.

3. Mer än bara faktisk förekomst och gränser: på väg mot ett integrerat riskbaserat strategiskt handelskontrollsystem

Med nuvarande exportkontrollordning har EU försökt göra en avvägning mellan säkerhet och handel. Systemet är i allmänhet robust och effektivt och vilar på solida rättsliga och institutionella grunder. Det får emellertid inte vara statiskt, utan måste omprövas och uppdateras så att det kan möta nya utmaningar och skapa den moderna kontrollkapacitet som EU behöver under det kommande årtiondet och därefter. Detta skulle kunna uppnås genom att man ger nya impulser åt utvecklingen av en integrerad och riskbaserad strategisk modell för handelskontroll, grundad på följande riktlinjer:

- En riskbaserad översyn av balansen mellan behovet av en reglering av handeln och en minskning av regelbördan genom att man ser till att lagstiftningen är tydlig och proportionell. Andra åtgärder än lagstiftning – riktlinjer, sammanslagning av resurser osv. – kan också övervägas för att utrusta EU:s kontrollordning med flexibla verktyg för att möta nya utmaningar samtidigt som likvärdiga konkurrensvillkor på EU:s inre marknad garanteras.
- Ett integrerat tillvägagångssätt för att stärka samstämmigheten i alla olika ”pelare” i exportkontrollen (lagstiftning, förhandstillstånd, genomförande, verkställighet, uppsökande verksamhet) genom utarbetandet av ett gemensamt kontrollnätverk med en ökad inriktning på enhetlig tillämpning och verkställighet i syfte att minska snedvridning av konkurrensen och förbättra säkerheten.
- Öppenhet och delaktighet för intressenterna och en mer framträdande roll för den privata sektorn skulle vara av största vikt för en integrerad strategi som gör det möjligt

⁸ EU:s export av produkter med dubbla användningsområden som blir föremål för kontroll beräknas till ett värde av ungefär 2,5 % av EU:s totala export. För mer information om EU:s handel med produkter med dubbla användningsområden, se COM(2013) 710 final.

för operatörerna att fullgöra sina kompletterande roller, vilket skulle optimera användningen av resurser och stötta en effektiv efterlevnad.

- Spridning sker i ett internationellt sammanhang och systemet för exportkontroll måste inbegripa en internationell dimension. Utvecklingen av ett integrerat system skulle göra EU:s externa åtgärder mer aktiva, stärka de multilaterala processer som utgör kärnan i det globala systemet för exportkontroll och samtidigt lägga grunden till ömsesidigt fördelaktiga förbindelser med viktiga partner. Detta skulle i sin tur stärka EU:s egen säkerhet.

3.1 Prioritet 1: Anpassning till en föränderlig säkerhetssituation och EU:s ökade medverkan till internationell säkerhet

EU:s exportkontrollsystem måste reagera på skiftande utrikespolitiska överväganden och hålla jämna steg med nya säkerhetskoncept. Systemet måste integrera konsekvenserna för säkerheten av ett ständigt ökande antal nya teknologier och ett bredare spektrum av produkter med dubbla användningsområden, i syfte att säkerställa deras fredliga användning. Systemet måste överbrygga den alltmer artificiella klyftan mellan inre och yttre säkerhet och bekämpa nya spridningsrisker som rör sig över gränserna och mellan jurisdiktionerna.

- Kommissionen kommer att överväga en inriktning på en metod för ”mänsklig säkerhet”⁹ och ett erkännande av att säkerhet och mänskliga rättigheter hör ouplösligt samman. Detta kan innebära att man rör sig i riktning mot att ”strategiska” produkter kommer att omfattas och inte bara produkter som i snäv bemärkelse har en eventuell militär slutanvändning och spridning av massförstörelsevapen, vilket skulle ge en bredare säkerhetsstrategi. Detta kan också komma att innebära ett klagörande av kriterier för kontrollen så att de stora säkerhetsmässiga konsekvenserna kan beaktas, inbegripet den potentiella effekten på personers säkerhet, t.ex. genom terrorism eller brott mot de mänskliga rättigheterna. Detta tillvägagångssätt skulle också stärka samstämmigheten med andra säkerhetskontroller av handeln och anpassas till de internationella tendenserna, t.ex. fördraget om vapenhandel (ATT)¹⁰ och FN:s protokoll om skjutvapen.
- Kommissionen kommer att överväga att utarbeta en ”smart säkerhetsmetod” som en anpassning till omvandlingarna av produkter med dubbla användningsområden och spridningen av nya teknologier och ta itu med den ökande komplexiteten i den internationella leveranskedjan. Detta kan komma att inbegripa följande alternativ:
 - Utvecklingen av ”EU:s tekniska reaktionskapacitet” för att aktivt medverka till de mycket tekniska diskussionerna om kontrollförteckningar, men också för att säkerställa en snabb reaktion på de utmaningar som de nya teknologierna medför (t.ex. datormoln, additiv tillverkning (3D-tryck), nanoteknik) samt borttagande av produkter som har blivit föråldrade eller som är allmänt tillgängliga i handeln. Denna mekanism skulle kunna bygga vidare på den sakkunskap som finns inom myndigheterna för

⁹ Med ”metoden för mänsklig säkerhet” vill man placera människorna i centrum för EU:s system för exportkontroll, särskilt genom ett erkännande av sambandet mellan mänskliga rättigheter, fred och säkerhet.

¹⁰ Fördraget om vapenhandel syftar till att minska olaglig vapenhandel genom regler för transparens och etiska standarder för internationell handel med konventionella vapen.

exportkontroll och på ett strukturerat samarbete med näringslivet. Den skulle också kunna innebära utvecklingen av vägledning, i de fall tekniken är ett nyckelelement i affärsverksamheten som medför risker och som kräver öppenhet, rättslig tydlighet och en gemensam metod.

- Utformningen av en effektiv EU-strategi för användningen av Cyberrymden för spridningsverksamhet och förtydligandet av kontroller av internetverktyg¹¹. Detta kan innebära EU-åtgärder för att främja multilaterala beslut om internetverktyg, eller andra alternativ såsom ett införande i EU av fristående förteckningar eller en särskild övergripande mekanism, utan att man för den skull hindrar konkurrenskraften för EU:s informations- och kommunikationsteknik (IKT) och dess integrering i de globala leveranskedjorna.
- Moderniserade kontrollstrategier som riktar sig mot den lagliga och olagliga handelns porositet kan inkludera alternativ för att stärka den rättsliga grunden och uppgradera vissa kontrollmetoder för att täcka in alla aspekter och aktörer i kontrollkedjan och åtgärda skilda kontrolltillämpningar och därmed sammanhängande problem. Detta kan innebära att man klargör begreppen export och exportör så att man kan fånga upp olika typer av verksamhet och aktörer i de globala leveranskedjorna, ser över fastställandet av den behöriga myndighet (särskilt för företag från länder utanför EU), uppdaterar kontrollen av det tekniska biståndet, förstärker enhetligheten och verkställandet av kontroller av förmedling och transitering samt inför särskilda bestämmelser för att motverka kringgående och granskar transaktioner som inbegriper personer från EU oberoende av var dessa befinner sig. Dessutom skulle alternativ för införandet av nya kontrollmetoder och partnerskap med den privata sektorn kunna bidra till en inriktning på att övervaka slutanvändningen och underlätta laglig export och upptäckt av olaglig handel.
- Kommissionen skulle kunna undersöka alternativ för att stödja en särskild strategi för att garantera ”immateriell kontroll” och möta den utmaning som det innebär med immateriella överföringar av teknik (ITT), inklusive behovet av att förtydliga kontrollen av ”forskning inom dubbel användning”, utan att för den skull ställa upp onödiga hinder för den fria rörligheten för kunskap och den globala konkurrenskraften för EU inom forskning och teknik.
- Att klargöra de rättsliga ramar som tillämpas på ITT kan komma att inbegripa en översyn av lagstiftningen och/eller vägledning om grundläggande begrepp som gäller för elektronisk överföring av kontrollerad teknik. Det kan också gälla kontrollmetoderna och införandet av specifika verktyg för att underlätta ett fritt flöde av teknik (t.ex. EU:s generella exporttillstånd, EUGEA, för företagsintern forskning och utveckling) och samtidigt främja spårbarhet och verkställighet inom ITT genom en strategi som fokuserar på bestämmelser om kontroll före överföring, t.ex.

¹¹ Se även det gemensamma meddelandet till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Europeiska unionens strategi för IT-säkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd”, JOIN(2013) 1 slutlig, 7 februari 2013.

registrering, självreglering – och övervakning efter överföring, t.ex. revisioner av efterlevnad – snarare än på överföringen som sådan.

- En målinriktad och samordnad uppsökande verksamhet för akademiska forskare i hela EU skulle kunna öka medvetenheten om gällande regler och främja ett effektivt genomförande från forskarnas och de laboratorieanställdas sida. Andra alternativ såsom utarbetandet av en uppförandekod för forskare som är engagerade i forskning inom dubbel användning skulle också kunna övervägas.

3.2. Prioritet 2: Främja konvergens inom exportkontroll och likvärdiga förutsättningar på global nivå

Trots det ökade internationella erkännandet av exportkontroller, ger olika kontrollstandarder i tredjeländer upphov till en snedvridning av konkurrensen och till svaga länkar i den globala leveranskedjan som spridarna kan dra nytta av. EU:s politik bör därför främja konvergens i riktning mot globala och effektiva kontroller för globala leveranskedjor i syfte att avhjälpa industrins problem samtidig efterlevnad av olika bestämmelser och på så sätt stödja likvärdiga förutsättningar.

- Kommissionen kan komma att överväga att inrätta en effektiv mekanism för en regelbunden uppdatering av EU:s kontrollförteckningar med utnyttjande av expertis från nationella myndigheter. Syftet med detta är att säkerställa att kontrollförteckningarna överensstämmer med den tekniska och kommersiella utvecklingen och att minska snedvridningen av konkurrensen beroende på föråldrade kontroller.
- Även om EU:s system för licensiering i allmänhet anses vara tillfredsställande, fortsätter licensieringsförfarandena att påverka konkurrenskraften. Kommissionen kommer därför att söka vägar att optimera systemet och förfarandena för licensiering för att undvika betungande licensieringsförfaranden och minimera förseningar och snedvridning av konkurrensen. Det skulle kunna röra sig om nedanstående alternativ:
 - Införande av ett system för regelbunden översyn av nationella generella exporttillstånd (NGEA) och diskussion om deras möjliga omvandling till EU:s generella exporttillstånd (EUGEA) och utvidgning till att omfatta hela EU.
 - Övergång till öppen licensiering genom införandet av ytterligare EUGEA-tillstånd, översyn av balansen mellan att effektivt agera för att motverka spridning och samtidigt minska bördan för myndigheter och exportörer genom en proportionerlig kontrollnivå, t.ex.:
 - ”Sändningar av lågt värde” för att underlätta export av små kvantiteter av produkter med låg spridningsrisk.
 - ”Kryptering”, för att tillåta export av IKT-produkter som har en utbredd användning i industriprocesser och verkar i en mycket konkurrensutsatt miljö.

- ”Företagsintern överföring av teknik” för forsknings- och utvecklingsändamål.
 - ”Överföringar inom EU” för produkterna i bilaga IV¹², för att kontrollmetoderna inte ska hindra den fria rörligheten för varor och teknik inom den inre marknaden.
 - ”Stora projekt” som tillåter myndigheterna att granska ”helhetsbilden” snarare än en samling individuella licensieringsansökningar.
- Översyn av de parametrarna (destinationer, produkter) för befintliga EUGEA-tillstånd för att säkerställa att de är uppdaterade, och harmonisering av vissa licensvillkor och krav för att främja ett enhetligt genomförande i hela EU, inbegripet giltighetstiden för individuella licenser och avslag på ansökan. Utarbetande av riktlinjer för enhetliga licensieringsförfaranden, inbegripet bästa praxis, t.ex. rörande handläggningstider, skulle också kunna övervägas.
- Kommissionen kommer att bedöma alternativen för att främja en global konvergens för exportkontroller i syfte att underlätta handeln med produkter med dubbla användningsområden. Detta kan omfatta åtgärder för att främja en enhetlig, övergripande och sammanhängande EU-representation i kontrollordningarna¹³ som ett uttryck för EU:s roll när det gäller att bekämpa spridning och främja handel. Det skulle också kunna inbegripa extern uppsökande verksamhet och samarbete för att bistå partnerländerna med utvecklingen av konvergerande föreskrifter samt utveckla dialoger inom exportkontroll med viktiga handelspartner i syfte att undvika motstridiga krav i lagstiftningen och minska den administrativa bördan för exportorienterade industrier.

3.3 Prioritet 3: Utveckla en effektiv och konkurrenskraftig exportkontrollordning för EU

Den struktur på flera nivåer som finns i EU:s exportkontroller erbjuder ett unikt och flexibelt system, men fall av avvikande tillämpning kan i vissa fall äventyra deras övergripande effektivitet. Kommissionen bör därför bedöma alternativen för att komma till rätta med det ”asymmetriska genomförandet” av kontrollerna för att minimera snedvridningen av konkurrensen och transaktionskostnaderna i samband med kontroller inom EU.

- Avvikande kontrollbeslut tillskrivs ofta en upplevd brist på ett harmoniserat system för exportkontroll i EU och särskilt på en avvikande riskbedömning som ligger till grund för kontrollbesluten. En riskbaserad metod, som baseras på en gemensam ram för riskhantering, skulle kunna garantera större enhetlighet vid fastställandet av

¹² I bilaga IV till förordning (EG) nr 428/2009 finns en förteckning över särskilt känsliga produkter med dubbla användningsområden som är föremål för kontroller också vid överföring inom EU.

¹³ Se t.ex. Allmänna regler om EU:s uttalanden i multilaterala organisationer, doc. 15901/11 av den 24 oktober 2011.

högrisktransaktioner, en optimerad EU-omfattande användning av resurser och en minskning av snedvridningar av konkurrensen till följd av olika beslut.

- Övergripande kontroller¹⁴ är viktiga verktyg för att förhindra användningen av icke-förtecknade produkter för spridning, men ett ojämnt genomförande har väckt farhågor när det gäller rättslig klarhet, snedvridning av konkurrensen och potentiellt svaga länkar i kontrollkedjan. En ökad konvergens skulle kunna uppnås genom en harmonisering av begreppet övergripande kontroller och en förstärkning av samråden för att säkerställa att kontrollerna tillämpas i hela EU samt att man stärker ett system som innebär att det inte går att sänka kraven vid kontrollerna. Detta skulle kunna stödjas genom ett regelbundet informationsutbyte och inrättandet av en övergripande databas för EU. Viss information skulle kunna delas med tullen och andra organ i syfte att förbättra kontrollen, eller göras offentligt tillgängliga. Öppenhet kan ge stöd åt aktörernas tillbörliga aktsamhet för att se till att leveranskedjan är säker.
- Kommissionen skulle kunna bedöma olika alternativ för en kritisk översyn av kontroller av överföring inom EU för att minimera kvarvarande hinder på den inre marknaden, samtidigt som det görs strikta kontroller av de mest känsliga produkterna med dubbla användningsområden. Detta skulle kunna omfatta en översyn av bilaga IV med inriktning på en uppdaterad förteckning av de mest känsliga produkterna och/eller ett införande av EUGEA-tillstånd för överföringar inom EU, inbegripet tekniköverföring. Lämpliga villkor och krav, inklusive möjligheter till verifiering efter sändning inom EU, skulle kunna utformas för att kompensera för avskaffandet av licensiering före överföring och för att garantera säkerheten vid överföringar och tillgången till information.

3.4. Prioritet 4: Stödja genomförande och verkställighet för en effektiv och enhetlig exportkontroll

Exportkontrollpolitiken bör inte bara inriktas på att fastställa regler för kontrollen av den lagliga handeln, utan man bör även överväga att föregripa och stoppa olaglig handel. Ett enhetligt genomförande och en enhetlig verkställighet över hela EU är av största vikt för att man ska kunna ta itu med risken för ett kringgående av kontrollförfarandena, men en brist på tillförlitlig EU-omfattande statistik och tillförlitliga underrättelser hindrar fortfarande effektiva politiska och operativa insatser. Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att utveckla ett mer integrerat ramverk för genomförande och verkställande:

- Med över 40 000 ansökningar per år, kräver exportkontrollerna mycket administrativa resurser inom kontrollmyndigheterna. Utvecklingen av EU:s nätverk för exportkontroll skulle kunna stärka den samlade kapaciteten inom systemet och samtidigt optimera resursutnyttjandet och hålla de administrativa kostnaderna under kontroll, genom följande alternativ:
 - Ett förstärkt strukturerat informationsutbyte mellan myndigheter för exportkontroll när det gäller licensieringsuppgifter samt annan relevant information (t.ex. destinationer,

¹⁴ Så kallade övergripande kontroller gäller icke-förtecknade produkter med dubbla användningsområden med en slutanvändning som potentiellt är militär eller innebär risk för spridning.

slutanvändare, incidenter och överträdelser) skulle kunna ge tillgång till viktig information för alla behöriga myndigheter, baserad på klart identifierade behov i syfte att undvika alltför stora mängder information. Den säkrade IT-infrastrukturen ”DUeS”¹⁵ skulle kunna utökas för att stödja ett ökat informationsutbyte.

- Ett förstärkt strategiskt och operativt samarbete med brottsbekämpande organ, t.ex. tullmyndigheter, skulle kunna åstadkommas genom integration av prioriteringar för exportkontrollen inom relevanta politiska cykler¹⁶, genom att man delar information i ett EU-omfattande system för informationsutbyte, utvecklar gemensamma verktyg för riskhantering och genomför gemensamma insatser. Ett riktat informationsutbyte om verkställighetsåtgärder skulle ge en bättre strategisk översikt av kontrollernas effektivitet i hela EU och ett utbyte av bästa praxis, och skulle kunna leda till en utformning av politiken t.ex. för att upptäcka illegal handel.
- Ökad samstämmighet mellan olika EU-institutioner och medlemsstater och en kartläggning av synergier mellan säkerhetsrelaterade handelskontrollinstrument, t.ex. genom att utvecklingen av en gemensam IT-infrastruktur som en gemensam plattform för att stödja informationsutbyte inom hela EU skulle kunna öka de samlade effekterna av EU:s åtgärder mot spridning. Man bör också säkerställa samstämmighet med andra närbesläktade EU-strategier och EU-förordningar, t.ex. EU:s handlingsplan för kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär säkerhet (CBRN), förordning (EU) nr 98/2013 om sprängämnesprekursorer och förordning (EU) nr 258/2012 om skjutvapen.
- Det senaste årtiondet har det skett en omfattande kapacitetsuppbyggnad i kampen mot massförstörelsevapen, bland annat genom uppsökande program för exportkontroll till tredjeländer, medan initiativen inom EU fortfarande befinner sig i ett tidigt skede. Utvecklingen av riktade EU-omfattande program för kapacitetsuppbyggnad och utbildning för berörda tjänstemän, bland annat vid tull- och gränskontrollmyndigheter, skulle kunna öka kapaciteten att förebygga och upptäcka gränsöverskridande handel med strategiska produkter. Sammanförandet av sakkunskaper t.ex. genom en vidareutveckling av den särskilda ”expertgruppen” skulle också kunna stärka EU:s kontrollkedja.
- I moderna ekonomier spelar den privata sektorn den viktigaste rollen i kontrollkedjan. Partnerskap med den privata sektorn skulle därför väsentligt kunna förbättra säkerheten och motståndskraften i den globala leveranskedjan. Aktörerna är väl placerade för att upptäcka olaglig handel och skydda känslig teknik, medan en ojämn efterlevnad av handelskontrollen skapar snedvridningar i handeln och gör det möjligt att utnyttja svaga punkter i leveranskedjan. Uppställandet av dessa villkor förutsätter en bättre samordning och förståelse mellan den offentliga och den privata sektorn och kan innebära olika åtgärder, såsom till exempel:

¹⁵ *Dual-Use Electronic System* (det elektroniska systemet för produkter med dubbla användningsområden).

¹⁶ Särskilt på tullområdet, ger utvecklingen av en ny *Strategi och handlingsplan för riskhantering och säkerhet i leveranskedjan* som begärts av rådet ett viktigt tillfälle att överväga hur en förstärkt *gemensam ram för riskhantering* i samband med tullkontroller bäst kan utnyttjas för att stödja samarbete inom licensiering på tullområdet, verkställighet och handelslättnader i framtiden.

- Insatser för att kontrollera efterlevnaden kan erkännas genom att man underlättar förfarandena för kontroll och förenklad export och fastställer tydliga efterlevnadsstandarder för den privata sektorns användning av förenklade mekanismer (såsom EUGEA-tillstånd, NGEA-tillstånd och globala licenser) som ett betydande privilegium som kan beviljas pålitliga exportörer. Detta kan omfatta rättsliga krav och/eller riktlinjer för aktörerna så att de kan identifiera, hantera och minska risken för spridning genom att vara extra vaksamma när det gäller produkter där risken för spridning är stor. Detta bör ske genom tillbörlig aktsamhet och krav på informationsutbyte, inbegripet rapportering av misstänkta transaktioner. Samtidigt som kostnaderna för företagen bör minimeras och självreglering uppmuntras, skulle standardkrav för interna efterlevnadsprogram (*Internal compliance programmes, ICPs*) kunna stödja likvärdiga förutsättningar inom EU. Efterlevnad och konkurrenskraft är ömsesidigt förstärkande, eftersom efterlevnad minskar risken för oavsiktlig leverans av produkter med dubbla användningsområden till misstänkta program som exponerar företagen för påföljder och skadar deras anseende. Alternativ som främjar konvergens med programmet för ”pålitliga aktörer” (AEO) skulle vidare kunna minska dubbelarbetet vid kontroller och ge kostnadseffektivitet för både aktörer och myndigheter.
- Öppenhet och samordnad, uppsökande verksamhet skulle kunna bli avgörande åtgärder för att skapa klarhet kring kraven, stödja aktörernas ansträngningar att följa reglerna och förbättra deras förmåga att genomföra kontroller och därigenom skapa villkor där varje led i leveranskedjan är resistent mot ”föroreningar” genom olaglig handel. Detta skulle kunna innebära publicering av rapporter och icke-känslig kontrollinformation, inklusive vägledning för att främja god praxis när det gäller efterlevnad.
- Utveckling av EU:s gemensamma verktyg för stöd åt de ekonomiska aktörerna t.ex. standardiserade IT-verktyg och elektroniska licensieringssystem, kan också stödja företagets insatser för att följa reglerna.
- Exportkontrollerna återspeglar internationella åtaganden och utgör en viktig garanti för integriteten i den internationella handeln, och det är därför viktigt att förbättra deras globala effektivitet. Alternativ till ett samordnat genomförandet av kontroller med externa partner skulle kunna undersökas för att underlätta en säker handel med strategiska produkter, t.ex. genom en utveckling av övervakningen av slutanvändning när det gäller företag från tredjeländer, liksom ett ömsesidigt erkännande av bedömningar.

4. Slutsats

Ekonomiska aktörer, medlemsstater och EU-medborgare har alla intresse av effektiva exportkontroller, i syfte att garantera säkerheten genom att bekämpa den olagliga handeln och samtidigt underlätta den legitima handeln. En uppdaterad EU-strategi och ett rättsligt ramverk kommer att stärka säkerheten och integriteten i leveranskedjan. Detta kommer att kräva ett mer systematiskt utbyte av information om risker och en samordning mellan

licensieringsmyndigheterna och andra myndigheter samt samråd med den privata sektorn och ett närmare internationellt samarbete.

Innan några konkreta initiativ inleds, uppmanar kommissionen rådet och Europaparlamentet att se närmare på den strategi som beskrivs i detta meddelande. Parallellt kommer kommissionen att genomföra en konsekvensbedömning av de alternativ som beskrivs i detta meddelande för att kartlägga de mest lämpliga åtgärderna, både lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder, för att kunna förverkliga dem. I enlighet med Refit-programmet kommer kommissionen att bedöma vilka kostnader och fördelar som är förknippade med de olika alternativen, framför allt när det gäller möjligheterna till förenklad lagstiftning och minskad byråkrati.

Förkortningar

ATT	Arms Trade Treaty (Vapenhandelsfördrag)
DUEs	Dual-Use Electronic System (det elektroniska systemet för produkter med dubbla användningsområden)
EU	Europeiska unionen
EUGEA	EU General Export Authorisation (EU:s generella exporttillstånd)
ICP	Internal Compliance Programme (internt efterlevnadsprogram)
IKT/IT	Information (and Communication) Technology (informations- och kommunikationsteknik)
ITT	Intangible Technology Transfer (immateriell överföring av teknik)
NGEA	National General Export Authorisation (nationellt generellt exporttillstånd)
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme (Refit-programmet)
WMD	Weapons of Mass Destruction (massförstörelsevapen)
UNSCR	United Nations Security Council Resolution (FN:s säkerhetsråds resolution)