



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 6. maj 2008
Kontor: Færdsels- og våben-
kontoret
Sagsnr.: 2007-5001-0079
Dok.: UFB40240

Grundnotat

om

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af
vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsprodukter inden for**

Fællesskabet

(KOM(2007) 765 endelig)

Resumé

Forslaget har til formål at forenkle og harmonisere overførsler af forsvarsprodukter inden for EU og herved så vidt muligt skabe fri bevægelighed for disse produkter. Forslaget indeholder bestemmelser vedrørende medlemsstaternes udstedelse af licenser til overførsler af forsvarsprodukter inden for EU. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget vurderes at have visse positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv for forslaget, idet det dog skal afklares nærmere, om forslaget vil kunne vedtages med hjemmel i TEF artikel 95, når det samtidig følger af artikel 296, at en medlemsstat kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel. Det skal endvidere afklares, om forslaget samlet set vil være egnet til at sikre de tilsigtede fordele for erhvervslivet.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

Rådet har ved brev af 7. januar 2008 sendt Kommissionens forslag af 5. december 2007 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet (KOM (2007) 765 endelig).

Kommissionen har anført, at baggrunden for forslaget er, at eksport af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet i alle medlemsstater er underlagt nationale licensordninger. Alle medlemsstater har således deres egen lovgivning til regulering af import, eksport og transit af forsvarsprodukter inden for det indre marked. Selv om en række medlemsstater har forsøgt at koordinere deres regler på området, er det europæiske marked for forsvarsprodukter af denne grund inddelt i 27 nationale licensordninger, der adskiller sig meget fra hinanden med hensyn til anvendelsesområde, kompetente myndigheder, procedurer og tidsfrister.

De indbyrdes forskelle på medlemsstaternes regulering og de ekspediti-onstider, der er forbundet med at opnå licens til overførsel af forsvarsprodukter, udgør ifølge Kommissionen en betydelig hæmsko for den industrielle konkurrenceevne og en væsentlig hindring for udviklingen af et europæisk marked for forsvarsprodukter samt et velfungerende indre marked. Det er Kommissionens opfattelse, at de administrative byrder for virksomhederne er betydelige og fremstår som helt ude af proportion med de faktiske kontrolbehov, eftersom der næsten aldrig gives afslag på licensansøgninger for overførsel inden for Fællesskabet.

Forslaget har til formål at reducere disse hindringer for handel med forsvarsprodukter inden for det indre marked ved at forenkle og harmonisere både betingelser og procedurer for at opnå tilladelse til overførsel.

Kommissionen betoner, at forslaget – henset til de særlige forhold, der gør sig gældende på markedet for forsvarsprodukter, og behovet for at beskytte den nationale sikkerhed – ikke lægger op til en ophævelse af kravet til licens ved overførsel af forsvarsprodukter. Efter forslaget skal de eksisterende licenskrav i stedet erstattes med et mere strømlinet system af generelle eller globale licenser, så krav om licens til hver enkelt overførsel af forsvarsprodukter vil have undtagelsens karakter.

Kommissionen har anført, at forslaget tager udgangspunkt i en konstatering af, at overførsler af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet efter godt 50 års europæisk integration ikke længere udgør samme trussel for den nationale sikkerhed som eksport til tredjelande eller kriseområder, hvis visse betingelser er opfyldt.

Forslaget indgår i en større lovgivningspakke på forsvarsområdet, der bl.a. også indeholder et forslag om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af visse offentlige bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet (KOM (2007) 766). Dette forslag hører under Økonomi- og Erhvervsministeriets område.

2. Indhold

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), særlig artikel 95, hvoraf det bl.a. fremgår, at Rådet vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

Ifølge forslagens artikel 1, stk. 1, fastsætter direktivet reglerne og procedurerne for overførsel af forsvarsprodukter i det indre marked. Det følger af forslagens artikel 2 sammenholdt med artikel 3, nr. 1, at direktivet skal finde anvendelse på de forsvarsprodukter, som er anført i bilaget til forslaget (Bilaget svarer ifølge betragtning nr. 9 i præamblen til EU's fælles liste over militært udstyr, herunder subsystemer, komponenter, reservedele, teknologioverførsel, vedligeholdelse og reparation).

Efter forslagens artikel 1, stk. 2, berører direktivet ikke medlemsstaternes eksportpolitikker.

Forslagets artikel 4 indeholder generelle bestemmelser om medlemsstaternes udstedelse af overførselslicenser. I forslagens artikel 4, stk. 1, 1. pkt., fastslås det således, at overførsel af forsvarsprodukter mellem medlemsstater er underlagt forudgående tilladelse, og i forslagens artikel 4, stk. 2, fastslås, at medlemsstaterne udsteder ”generelle, globale eller individuelle overførselslicenser til leverandører, der er etableret på deres område”. Det fremgår af artikel 4, stk. 3-5, at medlemsstaternes valg af typen af licens og fastsættelsen af vilkår og betingelser for licensen (herunder særligt enhver begrænsning i eksporten af forsvarsprodukter til

modtagere i tredjelande) bl.a. skal ske under hensyntagen til eventuelle risici for beskyttelsen af menneskerettighederne, freden, sikkerheden og stabiliteten som følge af overførslen samt ud fra en vurdering af eventuelle kritiske forhold i forbindelse med overførslen

Medlemsstaterne kan efter forslaget artikel 4, stk. 7, til enhver tid og under henvisning til beskyttelsen af deres væsentlige sikkerhedsinteresser ophæve eller begrænse anvendelsen af overførselslicenser, de har udstedt.

Efter forslaget artikel 5 offentliggør medlemsstaterne ”generelle overførselslicenser”, der giver leverandører, som er etableret på deres respektive områder, og som opfylder de vilkår og betingelser, der er knyttet til licensen, direkte tilladelse til at foretage flere overførsler af flere forsvarsprodukter til en kategori eller flere kategorier af modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat, i det mindste når modtageren er en del af en medlemsstats væbnede styrker eller er en virksomhed, der er certificeret i overensstemmelse med forslaget artikel 9, jf. nærmere herom nedenfor.

Efter forslaget artikel 6 udsteder medlemsstaterne ”globale overførselslicenser” til en individuel leverandør på dennes anmodning. Disse licenser giver tilladelse til at foretage en eller flere overførsler af et eller flere forsvarsprodukter til en eller flere modtagere i en anden medlemsstat. Medlemsstaterne fastsætter i hver ”global licens” de forsvarsprodukter eller kategorier af forsvarsprodukter, der er omfattet af licensen, samt de godkendte modtagere eller kategorier af modtagere og licensens gyldighedsperiode. Enhver global licens er gyldig i mindst tre år.

Efter forslaget artikel 7 udsteder medlemsstaterne ”individuelle overførselslicenser” til en individuel leverandør på dennes anmodning. Disse licenser giver tilladelse til en enkelt overførsel af forsvarsprodukter til en enkelt modtager og anvendes i de tilfælde, hvor anmodningen om licens er begrænset til en enkelt overførsel, eller hvor det er nødvendigt for at beskytte landets væsentlige sikkerhedsinteresser eller for at overholde medlemsstaternes internationale forpligtelser.

Efter forslaget artikel 9 udpeger medlemsstaterne kompetente myndigheder til at udføre certificering af modtagere, der er etableret på deres respektive områder. Certificeringen er efter den foreslåede bestemmelse især en konstatering af, at modtageren er i stand til at overholde eksportbegrænsningerne vedrørende forsvarsprodukter, der i henhold til en overførselslicens modtages fra en anden medlemsstat. Efter forslaget skal der ved certificeringen bl.a. lægges vægt på modtagerens dokumenterede erfaring og omdømme inden for forsvarsaktiviteter, særlig i kraft af en tilladelse til produktion og markedsføring af forsvarsprodukter og i kraft af beskæftigelse af kvalificeret overordnet personale.

Forslagets artikel 9 indeholder desuden regler om det nærmere indhold af et certifikat, certifikatets gyldighedsperiode (der under ingen omstændigheder må overstige 5 år), kontrol med de certificerede virksomheder, gensidig anerkendelse af certifikater udstedt i en anden medlemsstat samt regler om tilbagekaldelse af udstedte certifikater.

Efter forslaget artikel 10 om eksportbegrænsninger skal medlemsstaterne bl.a. rette henvendelse til oprindelsesmedlemsstaten, når der kræves tilladelse fra oprindelsesmedlemsstaten til en eventuel eksport, og tilladelse ikke foreligger.

Forslagets artikel 15 om beskyttelsesforanstaltninger indebærer, at en medlemsstat skal underrette en anden medlemsstat og anmode om en vurdering af situationen, hvis den skønner, at der er en alvorlig risiko for, at en certificeret modtager i den anden medlemsstat ikke vil overholde en betingelse, der er knyttet til en generel overførselslicens. Hersker der fortsat tvivl i denne henseende, kan medlemsstaten midlertidigt suspendere den generelle overførselslicens for sådanne virksomheder. Medlemsstaten skal i givet fald underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater om årsagerne til denne beskyttelsesforanstaltning.

3. Gældende dansk ret

De gældende danske regler om udførsel og indførsel af våben, ammunition og materiel til krigsførelse findes i våbenloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1316 af 26. november 2007.

3.1 Udførsel

Efter våbenlovens § 6, stk. 1, kræves der ”i hvert enkelt tilfælde” tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, til at udføre bl.a. våben, ammunition og materiel til krigsførelse. Bestemmelsen fortolkes og administreres dog ikke sådan, at der kræves særskilt tilladelse til hver enkelt udførsel, men snarere således, at enhver udførsel skal være dækket af en tilladelse, som afhængigt af de nærmere omstændigheder kan være mere eller mindre omfattende.

Bestemmelsen giver imidlertid ikke mulighed for – f.eks. ved bekendtgørelse – at udstede generelle udførselstilladelser til en ubestemt kreds af eksportører.

Våbenlovens § 6 gælder som udgangspunkt også for statsmyndigheder. Kravet om tilladelse gælder imidlertid ikke for militære styrker og militært personel som led i den militære tjenesteudøvelse, eller militære myndigheders midlertidige udførsel af udrustning og materiel med henblik på reparation eller vedligeholdelse, jf. våbenlovens § 8, stk. 2. Det følger endvidere, at våbenlovens § 9, stk. 1, at politiets udførsel af våben mv. som led i tjenesten ikke kræver udførselstilladelse.

Kravet om udførselstilladelse omfatter både fysisk flytning af genstande ud fra dansk område og ikke-fysisk overførsel til udlandet ved hjælp af fax, telefon eller andet elektronisk medie. Mundtlig overførsel af teknologi er også omfattet, hvis teknologien er indeholdt i et dokument, hvoraf den relevante del oplæses eller på lignende måde beskrives. Endvidere er våben mv., der alene er i transit i Danmark, omfattet af våbenlovens § 6.

Det fremgår af forarbejderne til våbenlovens § 6, stk. 1, at bestemmelsen skal fortolkes således, at alle produkter på EU’s eksisterende fælles liste over militært udstyr falder inden for bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter imidlertid også våben, ammunition, krigsmateriel mv. uden for EU’s våbenliste.

Det fremgår ikke af våbenloven, hvilke betingelser en ansøger skal opfylde for at få tilladelse til udførsel. Der har imidlertid – bl.a. i lyset af de internationale aftaler, som Danmark har tiltrådt på området – udviklet sig en fast administrativ praksis med hensyn til de procedurer, der følges ved ansøgninger om udførselstilladelse, herunder hvilken dokumentation der kræves.

Justitsministeriet forelægger i de fleste tilfælde udførselsansøgninger for Udenrigsministeriet, som vurderer ansøgningerne i lyset af den danske politik vedrørende våbeneksport og Danmarks internationale forpligtelser på området.

Hvis Udenrigsministeriet ikke har bemærkninger til den ansøgte udførsel, eller hvis der ikke foretages høring, meddeler Justitsministeriet tilladelse til udførsel, når den nødvendige dokumentation foreligger, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.2.

3.2 Dokumentationskrav

Ansøgning om udførselstilladelse skal ledsages af forskellige former for dokumentation, som varierer alt efter udførselsens art.

Ved ansøgning om udførsel af forsvarsmateriel af enhver art til modtagere, der ikke er statsinstitutioner, skal ansøgeren som udgangspunkt fremlægge et internationalt importcertifikat. Et internationalt importcertifikat er importlandets attestation på, at importøren har forpligtet sig til at indføre det pågældende vareparti til importlandet.

Ansøgeren skal endvidere underskrive en erklæring om:

- at det pågældende vareparti kun vil blive afsendt til den i certifikatet anførte køber og adresse eller til en anden af køber skriftligt angivet adresse,
- at ansøgeren ved varens afsendelse vil afkræve køberen et af myndighederne i importlandet udstedt ankomstbevis (Delivery Verification Certificate), hvorved det attesteres, at varepartiet er ankommet til importlandet,
- at ansøgeren efter modtagelsen af ankomstbeviset vil sende dette til Justitsministeriet, og
- at ansøgeren er bekendt med strafansvaret i straffelovens § 163.

Efter omstændighederne kræves endvidere en slutbrugererklæring, dvs. en erklæring fra modtageren/slutbrugeren om, at reeksport ikke vil finde sted, medmindre eksportlandet (Danmark) er oplyst herom og har givet samtykke hertil.

Ved udførsel til lande, der ikke bruger internationalt importcertifikat og ankomstbevis kræves som udgangspunkt, at ansøger fremlægger konkret indførelstilladelse fra modtagerlandet, og en underskrevet erklæring om, at det pågældende parti kun vil blive sendt til den anførte køber i det anførte land eller til en anden af køberen skriftligt angivet adresse, og at ansøger er bekendt med strafansvaret i straffelovens § 163. Normalt kræves endvidere en slutbrugererklæring.

3.3 Indførsel

Det fremgår af våbenlovens § 1, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, at indføre våben, ammunition og eksplosivstoffer mv. Bestemmelsen gælder ikke for militære myndigheder, jf. våbenlovens § 8, stk. 1.

4. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

4.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Direktivforslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, allerede fordi den nugældende affattelse af våbenloven ikke – som forudsat i direktivforslagets artikel 5 – giver mulighed for at udstede generelle udførselstilladelser til en ubestemt kreds af eksportører.

4.2 Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Forslagets gennemførelse i national ret vil formentlig nedbringe antallet af ansøgninger om tilladelse til overførsel af forsvarsprodukter til andre EU-lande. Til gengæld indeholder forslaget nye myndighedsopgaver med hensyn til certificering af og kontrol med visse virksomheder, jf. forslaget artikel 9. Samlet set vurderes forslaget ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

4.3 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget lægger op til en forenkling af de administrative procedurer for erhvervslivet. Virksomheder, der befatter sig med overførsel af forsvarsprodukter inden for EU, vil på denne baggrund formentlig få reduceret arbejdsbyrden i forbindelse med ansøgninger om tilladelse til udførsel af forsvarsprodukter til andre EU-lande. Til gengæld indebærer forslaget nye krav for så vidt angår virksomheder, som ønsker certificering, jf. forslagens artikel 9. Forslaget vurderes samlet set at have visse positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende organisationer:

Advokatrådet, Fagligt Fælles Forbund 3F, Danmarks Rederiforening, Dansk Skibsmæglerforening, Dansk Industri, Scandinavian Airlines, Mærsk Air, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Danske Speditører, Dansk Transport og Logistik, Dansk Erhverv, Handel, Transport og Service, Dansk Retspolitisk Forening og Institut for Menneskerettigheder.

Høringsfristen udløb den 1. februar 2008. Scandinavian Airlines har meddelt, at man byder den foreslåede administrative forenkling, som berører flytransportens værdikæde, velkommen. De øvrige organisationer har ikke haft bemærkninger til forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at målsætningerne med forslaget, dvs. gennemførelsen af det indre marked gennem indførelsen af et obligatorisk licenssystem for forsvarsprodukter, ikke i tilstrækkeligt omfang kan opfyldes af medlemsstaterne hver især på grund af de store forskelle mellem de eksisterende licensprocedurer og overførslernes grænseoverskridende karakter. Målsætningerne kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan, hvorfor Fællesskabet kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet af de grunde, som Kommissionen har anført, må anses for overholdt.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til direktivforslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv for forslagens formål om at reducere de eksisterende hindringer for handel med forsvarsprodukter inden for det indre marked. Det skal dog afklares nærmere, om forslaget kan vedtages med hjemmel i TEF artikel 95, når enhver medlemsstat efter artikel 296 kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel. Det skal endvidere afklares, om forslaget samlet set vil være egnet til at sikre de tilsigtede fordele for erhvervslivet.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.