



Bruxelles, den 30.11.2016
COM(2016) 760 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet

{SWD(2016) 398 final}

Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet

1. Indledning

Direktiv 2009/43/EF¹ blev vedtaget den 6. maj 2009 og har til formål at sikre, at EU's marked for forsvarsmateriel fungerer korrekt, at fremme integrationen i EU's forsvarsforsyningskæde og øge forsyningssikkerheden ved at forenkle reglerne og procedurerne for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for EU.

I henhold til artikel 17 skal Kommissionen aflægge rapport til Parlamentet og Rådet om revisionen af direktivets gennemførelse. Denne rapport skal om nødvendigt ledsages af et forslag til retsakt. I den forbindelse har Kommissionen evalueret direktivet for at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang direktivets mål er blevet opfyldt, herunder med hensyn til det indre markeds funktion. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 17 gennemgået anvendelsen af alle direktivets vigtigste bestemmelser, herunder om certificering (artikel 9), eksportbegrænsninger (artikel 10), toldprocedurer (artikel 11), informationsudveksling (artikel 12) og beskyttelsesforanstaltninger (artikel 15).

Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 17 evalueret direktivets indvirkning på udviklingen af et **europæisk marked for forsvarsmateriel** og et fundament for en **europæisk forsvarsteknologi og -industri** (EDTIB), bl.a. med hensyn til små og mellemstore virksomheders situation. Direktivet evalueres bare tre år efter fristen for gennemførelse, hvilket gør det vanskeligt at vurdere, hvorvidt direktivets langsigtede mål er blevet opfyldt. Derfor fokuserer denne evaluering på gennemførelsen af direktivet, og hvorvidt man er på rette spor med opfyldelsen af målene.

Til støtte for dette arbejde har Kommissionen bestilt en ekstern undersøgelse² for at analysere direktivets gennemførelse og evaluere dets resultater.

I evalueringen er der indsamlet og analyseret data fra medlemsstaternes kompetente myndigheder, forsvarsvirksomheder, brancheforeninger og andre interessenter. For at afhjælpe manglen på tilgængelige data og en lav svarprocent i den offentlige høring er der arrangeret en række interessentworkshops i hele Europa. Alle medlemsstater, herunder især de lande, der har undertegnet LoI-rammeaftalen³, og brancheforeninger har givet yderligere input

¹ EUT L 146 af 10.6.2009, s. 1.

² http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_da.

³ Letter of Intent-rammeaftalen (LoI-rammeaftalen) blev undertegnet i 2000 af forsvarsministrene for Frankrig, Tyskland, Italien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige og havde til formål at skabe en politisk og retlig ramme for fremme af den industrielle omstrukturering for at skabe et mere konkurrencedygtigt og robust EDTIB på det globale forsvarsmarked.

og feedback til de foreløbige resultater. De foreslåede opfølgingsforanstaltninger blev drøftet med Udvalget for Overførsel af Forsvarsrelaterede Produkter inden for Fællesskabet, som blev nedsat i overensstemmelse med direktivets artikel 14, samt med repræsentanter for branchen.

Denne rapport beskriver evalueringens væsentligste resultater og et forslag til det videre forløb. Rapporten ledsages af et arbejdsdokument, som indeholder en mere detaljeret beskrivelse af evalueringens resultater.

2. Direktivets mål og vigtigste bestemmelser

Før direktivet blev der i medlemsstaternes licenspolitik ikke sondret mellem eksport af disse produkter til lande uden for EU og handel med dem inden for EU. I begge situationer skulle leverandørerne ansøge om samme type enkeltlicens. Disse licenser blev næsten altid udstedt til overførsler inden for EU.

Derfor indførte dette direktiv værktøjer til at forenkle flytning af forsvarsmateriel på EU's marked. Flytning af forsvarsrelaterede produkter mellem medlemsstaterne kræver forudgående tilladelse i leverandørlandet, hvor der kun skal bruges én licens til hele overførslen inden for EU, dvs. at der ikke kræves yderligere tilladelser for transit gennem andre medlemsstater eller for adgang til andre medlemsstaters område. Direktivet giver også medlemsstaterne mulighed for at fritage overførsler for forpligtelsen til forudgående tilladelse i specifikke tilfælde, f.eks.:

- når leverandøren eller modtageren er et regeringsorgan eller en del af de væbnede styrker
- når leveringen foretages af EU, NATO, IAEA eller andre mellemstatslige organisationer med henblik på udførelse af deres opgaver
- som led i et våbensamarbejdsprogram mellem medlemsstater eller humanitær bistand.

Direktivet indførte tre typer licenser for overførsler inden for EU:

- Generel overførselslicens. Disse er "åbne licenser", som er baseret på efterfølgende kontrol og omfatter på forhånd fastsatte produkter til nærmere angivne modtagere eller til et bestemt formål. Der er ikke krav om forudgående anmodning. Leverandørerne skal imidlertid underrette de kompetente myndigheder i deres medlemsstater om, hvornår de agter at bruge en generel licens første gang.
- Global overførselslicens. Disse er baseret på forudgående kontrol og omfatter flere leveringer af en kategori af produkter under samme licens til en eller flere modtagere i andre medlemsstater i løbet af en nærmere angivet periode.
- Individuel overførselslicens. Disse udstedes til én overførsel af en specificeret mængde specifikke produkter til én modtager i en anden medlemsstat.

Direktivet kræver, at der skal offentliggøres mindst fire typer generelle overførselslicenser i medlemsstaterne for overførsler: i) til væbnede styrker ii) til certificerede forsvarsvirksomheder iii) til demonstrations-, vurderings- eller udstillingsformål iv) til reparations- eller vedligeholdelsesformål.

Den anden type generel overførselslicens kan kun bruges af en leverandør, hvis modtageren af forsvarsrelaterede produkter er certificeret i henhold til direktivets artikel 9. Der findes flere krav i *henstillingen om certificering*⁴. Certificering sikrer modtagerens pålidelighed over for eksportkontrolmyndigheden i den medlemsstat, der er ansvarlig for udstedelse af den efterfølgende verificerede generelle overførselslicens. Den beviser, at virksomheden har det nødvendige interne system og personale til at overholde eksportkontrolreglerne. Kommissionen har oprettet et centralt register for modtagere, der er certificeret af medlemsstaterne, CERTIDER, som er offentligt tilgængeligt⁵.

I henhold til direktivets artikel 10 skal modtagere af forsvarsrelaterede produkter i forbindelse med ansøgningen om eksportlicens over for de kompetente myndigheder oplyse om eventuelle eksportbegrænsninger, og at de har overholdt dem (herunder eventuelt at de har opnået tilladelse fra oprindelsesmedlemsstaten). Artikel 11 foreskriver, at eksportører skal forelægge toldstedet enhver nødvendig eksportlicens. Ifølge artiklen kan en medlemsstat på visse betingelser desuden suspendere eksporten fra sit område af forsvarsrelaterede produkter, som er modtaget fra en anden medlemsstat i henhold til en overførselslicens og inkorporeret i et andet forsvarsrelateret produkt, eller, hvis det er nødvendigt, på anden måde hindre, at sådanne produkter forlader EU via dens område. Artikel 12 henviser til samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de nationale kompetente myndigheder. Artikel 15 omhandler beskyttelsesforanstaltninger til bekræftelse af modtagernes overholdelse fra andre medlemsstater, hvis der opstår tvivl.

Direktivets materielle anvendelsesområde defineres af en liste over forsvarsrelaterede produkter i bilaget.

3. Gennemførelse og anvendelse

Direktivet trådte i kraft i 2009 og skulle gennemføres senest den 30. juni 2011. Det har fundet anvendelse siden den 30. juni 2012. Medlemsstaterne har nu gennemført det, dog nogle af dem med nogen forsinkelse. I 2012 havde kun 20 medlemsstater underrettet Kommissionen om nationale gennemførelsesforanstaltninger⁶.

⁴ EUT L 11 af 15.1.2011, s. 62.

⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>

⁶ COM(2012) 359.

Anvendelsen af de nye licensmuligheder og certificering er startet senere end forventet. Ifølge de foreliggende oplysninger har kun 19 medlemsstater offentliggjort de generelle overførselslicenser, som kræves i direktivet, mindst to har endnu ikke nogen generelle overførselslicenser, og mindst fire har ingen af de fire typer generelle overførselslicenser. Endvidere har omkring halvdelen af medlemsstaterne endnu ikke erfaring med certificeringsprocessen (dvs. ingen certificerede virksomheder), og mindst én har endnu ikke indført en fuldt funktionsdygtig ordning for certificering af forsvarsvirksomheder⁷. Der er også stor forskel på, i hvilket omfang de tilgængelige fritagelser for forudgående tilladelse er blevet anvendt i medlemsstaterne. Det er dog i henhold til direktivet ikke obligatorisk at gennemføre fritagelserne.

Forskellene i gennemførelsen af direktivet er alvorlige hindringer for, at direktivet kan anvendes effektivt, som det ses af nedenstående analyse. Dette har medført:

- langsom eller ufuldstændig anvendelse i enkelte medlemsstater
- en generel manglende harmonisering af krav og procedurer mellem medlemsstaterne
- meget forskellige betingelser og begrænsninger i de generelle overførselslicenser, medlemsstaterne har offentliggjort.

4. Evalueringens vigtigste resultater

a. Direktivets virkning – Generel anvendelse, anvendelse af nøglebestemmelser og hindringer for effektiv anvendelse

Anvendelsen af globale overførselslicenser og generelle overførselslicenser, som er direktivets primære nye værktøjer, er øget, siden det trådte i kraft. De anvendes dog stadig mindre, end det oprindeligt var forventningen i konsekvensanalysen, og der er store forskelle på tværs af medlemsstaterne.

For eksempel blev der i 2012-2014 udstedt mellem **500 og 600 globale overførselslicenser** hvert år i 21 medlemsstater (for hvilke der findes fuldstændige data). Fem af medlemsstaterne udstedte imidlertid ikke globale overførselslicenser i vurderingsperioden, mens fire udstedte tæt på eller over 200 globale overførselslicenser hver.

For **generelle overførselslicenser** var der i de 24 medlemsstater med fuldstændige data **1 475 meddelelser om første anvendelse** i vurderingsperioden, dog med store forskelle: 11 medlemsstater registrerede ikke nogen meddelelser, mens tre havde mere end 100 meddelelser. Antallet af transaktioner under de generelle overførselslicenser er steget betydeligt over tid (det var dog kun otte medlemsstater, der kunne fremlægge data om dette).

⁷ Der findes ikke fuldstændige oplysninger for alle medlemsstater.

De rapporterede transaktioner under generelle overførselslicenser er f.eks. steget fra 71 (2012) til 1 769 (2013) til 4 884 (2014).

Der var også forskellige tendenser for de fire generelle overførselslicenser, der er foreskrevet i direktivet. Meddelelser om første anvendelse af generelle overførselslicenser til demonstrations- eller reparationsformål har været i stigende vækst, mens væksten har været stagnerende for generelle overførselslicenser til væbnede styrker. Det var kun for generelle overførselslicenser til certificerede modtagere, at antallet af registreringer faktisk faldt fra 2013 til 2014. Den sidstnævnte generelle overførselslicens har også været anvendt mindst i forhold til de tre andre.

Langt størstedelen af overførslerne (~89 %) sker stadig med individuelle overførselslicenser, mens kun en lille andel sker med globale overførselslicenser (<5 %) og generelle overførselslicenser (<10 %). Det var meningen, at individuelle overførselslicenser skulle erstattes af nye værktøjer, men de er stadig den vigtigste type overførselstilladelser i Europa.

Anvendelsen af fritagelser for forudgående tilladelse varierer betydeligt: Nogle medlemsstater anvender alle mulighederne for fritagelse i direktivet, mens nogle kun gør brug af få muligheder, og andre slet ingen.

Det er gået langsommere end forventet med at begynde at anvende certificering, som primært er rettet mod integratorer (i modsætning til komponentleverandører). Selv om antallet af certificerede virksomheder er steget støt siden 2012, er kun 55 virksomheder blevet certificeret i hele Europa. Halvdelen er i blot to medlemsstater: Tyskland (14) og Frankrig (12), mens halvdelen af medlemsstaterne slet ikke har nogen certificerede virksomheder. Industrien opfatter certificeringsprocessen som dyr og tidskrævende. Det cost-benefit-forhold⁸, som de certificerede virksomheder kan registrere, er uundgåeligt mindre på grund af den begrænsede anvendelse af generelle overførselslicenser hos de certificerede virksomheders handelspartnere. I nogle tilfælde befinder leverandøren sig i en medlemsstat, hvor den specifikke type generel overførselslicens til certificerede modtagere ikke findes eller er underlagt store begrænsninger i forhold til licensbetingelser (f.eks. vedrørende reeksport).

Samtidig kunne forskelle i gennemførelsen af certificeringsordningen stå i vejen for dens anvendelse, fordi det skaber forvirring og usikkerhed i industrien. Virksomheder vil muligvis foretrække at bruge procedurer, som de kender, og som de havde adgang til før direktivet, i stedet for den ret strenge certificeringsproces.

Evalueringen identificerede en række **hindringer for effektiv anvendelse** af direktivet, som enten skyldtes dets bestemmelser eller gennemførelsen. Et stort problem, som interessenterne påpegede, var den manglende harmonisering i gennemførelsen af generelle

⁸ Som med ethvert andet netværk er resultaterne og cost-benefit-forholdet mere begrænsede i startfasen og bør udvikle sig geometrisk, når først det kritiske niveau af brugere nås.

overførselslicenser i medlemsstaterne. Der er stor variation i de generelle overførselslicenser, som medlemsstaterne har offentliggjort, med hensyn til de produkter og komponenter, der kan overføres under licenserne, og betingelserne derfor. Det gør dem mindre attraktive for industrien. En anden hindring er, at ansvaret flyttes (fra myndighederne til de erhvervsdrivende), hvilket betyder, at nye generelle overførselslicenser bliver betragtes om værende forbundet med en højere risiko, navnlig for SMV'er. En stor hindring for certificering er kravet om personlig hæftelse for ledere, der har ansvar for eksport/overførsel.

En anden hindring er den manglende viden, især hos SMV'er, om de værktøjer, der er tilgængelige under direktivet, og deres fordele for hele industrien i de enkelte medlemsstater. Virksomhederne kan f.eks. reducere deres tidsforbrug og administrative byrde ved at bruge generelle overførselslicenser til at overføre produkter til en certificeret virksomhed.

En anden indirekte begrænsning for omsætningen af forsvarsrelaterede produkter i EU stammer fra systemet med medlemsstaternes eksportkontrol, som er reguleret af fælles holdning 2008/944/FUSP⁹. Medlemsstaterne har tendens til at forbyde efterfølgende eksport i deres nationale generelle overførselslicenser, hvilket gør instrumentet mindre attraktivt for industrien.

Direktivet indeholder generelt ambitiøse mål, som kræver en ændring af nogle gange gamle og indgroede arbejdsmetoder. Anvendelsen af direktivet har været mest vellykket i medlemsstater, hvor det krævede minimale ændringer i den eksisterende licensordning (f.eks. hvor der allerede var et åbent licenssystem), hvor der var en stor interesse i og viden om de ændringer, der skulle ske, og hvor der var adgang til information og rådgivning, som kunne støtte overgangen. Ikke desto mindre er det vanskeligt at vurdere direktivets anvendelse i EU, fordi de vigtigste elementer af det endnu ikke er gennemført i nogle medlemsstater.

Kommissionen har modtaget nogle vage indikationer fra industrien om praktiske vanskeligheder med den toldprocedure, der er fastsat i artikel 11 i direktivet. Evalueringsundersøgelsen viste imidlertid ikke noget i denne henseende.

Der blev ikke konstateret nogen problemer med gennemførelsen af artikel 10, 12 og 15.

b. Indvirkning på det europæiske marked for forsvarsmateriel og fundamentet for en europæisk forsvarsteknologi og -industri

Direktivet udstikker en ramme for harmonisering og har bidraget til at skabe ensartede nationale licenssystemer, men det er så åbent og fleksibelt for fortolkning, så der i bund og grund stadig er 28 forskellige licenssystemer i Europa. Et eksempel på dette er den varierende nationale fortolkning af "mindre følsomme produkter", der skal omfattes af

⁹ Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr, EUT L 335 af 13.12.2008, s. 99.

anvendelsesområdet for generelle overførselslicenser. Dette og andre forskelle i anvendelsen bidrager ikke til udvikling af et åbent europæisk marked for forsvarsmateriel.

Det er vanskeligt at vurdere direktivets indvirkning på udviklingen af EDTIB og det europæiske marked for forsvarsmateriel. I de fleste medlemsstater udgør overførslerne en mindre, men ikke ubetydelig, del af den samlede forsvarshandel. I 2013 stod overførslerne for 26 % af EU's samlede forsvarshandel.

Eftersom direktivet kun har været gældende i kort tid, kan vi endnu ikke se nogen indvirkning på udviklingen af EDTIB. Der er generelt brug for mere tid, før disse fordele vil vise sig.

Endvidere har andre faktorer en stor indvirkning, herunder det støtte fald i forsvarsinvesteringer¹⁰ i EU siden den finansielle og økonomiske krise. Mod forventning angav nogle interessenter, at dette bidrog til renationalisering af forsyningskæderne, hvilket ville være i modstrid med direktivets oprindelige mål om defragmentering af markederne.

Forsvarsindustrien er desuden kendetegnet ved cyklusser og skift, som ikke nødvendigvis er regelmæssige og normalt har mere end én årsag. Derfor må vi være meget forsigtige med at tilregne et skift til direktivet, som har været i kraft i tre år (eller mindre i nogle medlemsstater). Ydermere ændrer forsyningskæderne sig generelt ret langsomt. Det kræver en god grund og megen tid for en entreprenør at skifte leverandør. Forenkling af overførselsprocedurerne bliver ikke betragtet som en god nok grund til at overveje at skifte.

Nogle kompetente myndigheder har understreget, at direktivets bestemmelser, uanset hvor mangelfulde de er, faktisk opfylder nogle virksomheders behov og generelt skaber mere produktivitet ved at reducere den administrative byrde. Den positive indvirkning på EDTIB opleves primært af de mindre lande. Flere respondenter nævnte også, at det er lykkedes at fremme det indre marked for (mindre følsomt) udstyr, men at højteknologiske produkter stadig er udelukket fra dette marked.

Den globale konkurrenceevne, navnlig den transatlantiske udvikling, spiller også en rolle. Mange forsvarsvirksomheder mener, at den seneste reform af den amerikanske eksportkontrol, som har fremmet eksporten af en række forsvarsprodukter og -komponenter, har skabt ulige vilkår for amerikanske og europæiske virksomheder og givet de amerikanske eksportører en lovgivningsmæssig fordel.

Tilsvarende har direktivet haft en mindre positiv indvirkning på forsyningsikkerheden for forsvarsrelaterede produkter. Det kan imidlertid bidrage til større forsyningsikkerhed ved at øge gennemsigtigheden. Hvis indkøbere eller købere f.eks. kender andre medlemsstaters licenssystemer, kan de føle sig sikre på forsyningsikkerheden fra andre medlemsstater. Brugen af generelle overførselslicenser i stedet for individuelle overførselslicenser kunne

¹⁰ Tendensen startede med et kraftigt reelt fald på 11,6 % i 2011 efterfulgt af endnu et stort reelt fald på 9,1 % i 2014, jf. "Defence Data 2014" offentliggjort af Det Europæiske Forsvarsagentur.

nedbringe leveringstiden og de administrative omkostninger og øge fleksibiliteten (i begge ender af forsyningskæden, i forbindelse med generelle overførselslicenser for certificerede modtagere).

c. Effektivitet

Det er endnu ikke muligt at få et klart billede af direktivets samlede indvirkning på omkostningerne for de forskellige involverede parter. De første indikationer og udokumenterede påstande tyder imidlertid på, at omkostningerne vil blive bragt ned. De kompetente myndigheder har indledningsvist haft store etableringsomkostninger, men forventer, at disse vil blive mere end opvejet af de mindre løbende omkostninger, efterhånden som virksomhederne skifter fra individuelle overførselslicenser til globale overførselslicenser og generelle overførselslicenser. Virksomhederne har også haft indledende omkostninger til at lære de nye systemer at kende og tilpasse sig dem, men forventer at spare tid og penge med de nye licenser.

Anvendelsen af globale overførselslicenser og generelle overførselslicenser er stigende, og dette bør nedbringe anvendelsen af individuelle overførselslicenser betydeligt og dermed også omkostningerne og den administrative byrde. Større kendskab, bedre integrerede processer og stordriftsfordele kan også give yderligere fordele med tiden.

Det krævede et stort arbejde og store omkostninger for både kompetente myndigheder og virksomheder at tage direktivet i brug, men alt tyder på, at det ligger inden for rimelighedens grænser. Samtidig synes de direkte omkostninger ved den nye licensordning at være lavere end de eksisterende alternativer. Generelt kan det konkluderes, at der er god sandsynlighed for, at direktivet på længere sigt vil skabe gode omkostningsreduktioner og reducere den administrative byrde.

Det vigtigste område, hvor omkostningerne ikke opfattes som rimelige, er certificering, hvor interessenterne indtil videre ser meget begrænsede potentielle fordele ved denne mulighed. Det manglende incitament betyder, at der kun er få certificerede virksomheder og begrænset anvendelse af generelle overførselslicenser for certificerede virksomheder.

d. Konsekvens og sammenhæng

I henhold til direktivets artikel 13 skal listen over forsvarsrelaterede produkter i bilaget være i nøje overensstemmelse med EU's fælles liste over militært udstyr,¹¹ som Rådet ajourfører årligt. Det tager imidlertid mange måneder at ændre bilaget i overensstemmelse med de ændringer, der foretages i den fælles liste, hvorefter den ajourførte liste over forsvarsrelaterede produkter så skal omsættes i medlemsstaternes lovgivning. Den nationale lovgivning og navnlig de produkter, der er underlagt eksportkontrol, vil derfor sandsynligvis

¹¹ EU's fælles liste over militært udstyr er det materielle anvendelsesområde for eksportkontrol af forsvarsrelaterede produkter i henhold til fælles holdning 2008/944/FUSP.

ikke afspejle den til enhver tid gældende fælle liste og kan også være forskellig fra andre lande. Dette skaber forvirring for industrien med hensyn til, hvilken liste over produkter der gælder for eksportkontrol og for overførselskontrol fra forskellige medlemsstater, hvilket skaber retsusikkerhed. Dette underminerer den effektive omsætning af militærprodukter inden for EU og hæmmer derfor anvendelsen af forenklede værktøjer som generelle overførselslicenser.

Mange produktkategorier i bilaget henhører under anvendelsesområdet for overførselslicenser, i det omfang de er specielt designet til militær anvendelse. Eftersom der ikke findes nogen fælles definition af "specielt designet til militær anvendelse", er problemet for industrien, at der er forskellige tilgange i medlemsstaterne med hensyn til anvendelsesområdet for overførsler af forsvarsrelaterede produkter.

Der er flere potentielle og noget begrænsede overlapninger eller uoverensstemmelser mellem direktivet og anden lovgivning om forsvarsrelaterede produkter eller overførsler inden for Fællesskabet, som f.eks. *forordningen om skydevåben*¹², *våbendirektivet*¹³, *FN's våbenhandelstraktat* fra 2013, *forordningen om produkter med dobbelt anvendelse*¹⁴ og *fælles holdning 2008/944/FUSP*. Krydshenvisningerne mellem direktivet og *forordningen om skydevåben* vil blive behandlet, når forordningen vurderes. Der er ikke identificeret nogen manglende overensstemmelse med *direktivet om forsvarsindkøb*¹⁵.

Endelig fremhævede nogle få kompetente myndigheder, at det er vigtigt, at der løbende tages stilling til overlapninger og uoverensstemmelser, fordi de forskellige love og regler, både i EU og internationalt, konstant ændres.

e. Relevans og EU-merværdi

Evalueringen bekræftede, at alle direktivets oprindelige målsætninger stadig er relevante i EU. Målene er langsigtede, og med direktivet er der taget det første skridt i den rigtige retning. Der er nu brug for en ekstra indsats for at gennemføre direktivet fuldt ud og forbedre den harmoniserede anvendelse af det i praksis, så de europæiske forsvarsmarkeder kan blive endnu mindre fragmenterede.

Før direktivet blev vedtaget, havde de enkelte medlemsstater deres egne ordninger til kontrol af overførsler af forsvarsrelaterede produkter, selv om man var begyndt at se multinationale foranstaltninger, som f.eks. LoI-samarbejdet. De forskellige nationale tilgange, eller subeuropæiske multilaterale initiativer, har skabt (begrænset) fremskridt, men det er

¹² EUT L 94 af 30.3.2012, s. 1.

¹³ EFT L 256 af 13.9.1991, s. 51.

¹⁴ EUT L 134 af 29.5.2009, s. 1.

¹⁵ EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76.

usandsynligt, at de har været lige så ambitiøse som direktivet med hensyn til at forsøge at omstrukturere overførselssystemet i hele Europa eller er nået lige så langt med at varetage de identificerede behov og risici. Derfor er det mere sandsynligt, at den europæiske tilgang vil bidrage til opfyldelsen af direktivets målsætninger, selv om det i øjeblikket anvendes for lidt til, at disse målsætninger kan siges at være opfyldt.

5. Konklusioner og det videre forløb

Direktivet kan generelt siges at skabe et godt udgangspunkt for varetagelsen af de behov og problemer, der er knyttet til overførsler af forsvarsrelaterede produkter i Europa. Eftersom gennemførelsen har taget længere tid end forventet og har varieret i hele Europa, er de bredere og mere langsigtede ambitioner om at skabe et indre marked, større forsyningsikkerhed og bedre konkurrenceevne kun delvist blevet opfyldt.

Medlemsstaternes myndigheder og interessenterne bekræftede overordnet set, at direktivet og dets værktøjer stadig er relevante i forhold til de behov og risici, der i første omgang blev identificeret. Det har skabt et begrænset, men nyttigt bidrag til de europæiske forsvarsmarkeders funktion, selv om det var vanskeligt at måle som følge af de begrænsede data, der var til rådighed. Med undtagelse af certificering og under hensyntagen til, at direktivet kun har været anvendt i kort tid, er der indikationer på, at direktivet har medført en vis reduktion i omkostninger og den administrative byrde. En EU-ordning synes at være den mest hensigtsmæssige måde at konsolidere EU's forsvarsmarkeder på, men direktivets interne og eksterne sammenhæng kan forbedres. Generelt er direktivet på vej til at opfylde de oprindelige målsætninger.

Derfor agter Kommissionen i stedet for at ændre direktivet at fokusere på at forbedre gennemførelsen, udarbejde vejledning og henstillinger og fremme anvendelsen af direktivet. Efterhånden som medlemsstaterne gennemfører direktivet i praksis, vil det kunne bidrage til mere udbredt anvendelse og give flere data til en eventuel fremtidig evaluering.

Med udgangspunkt i resultaterne af evalueringen og input fra medlemsstaterne og fra udvalget samt fra industrien i hele Europa foreslår Kommissionen følgende videre forløb:

- Kommissionen agter at øge gennemførelsen af direktivet i de enkelte medlemsstater ved at indlede en dialog med de nationale myndigheder for at præcisere og forstå de nærmere aspekter ved gennemførelsen af direktivet i den nationale lovgivning og årsagerne til den manglende gennemførelse af nogle bestemmelser i visse medlemsstater samt for at løse eventuelle udestående spørgsmål i denne henseende. Opfattelsen af, at der ikke er nogen fordele ved certificeringssystemet, kan delvis ændres ved at øge tilgængeligheden og anvendelsen af generelle overførselslicenser til certificerede modtagere i stedet for individuelle overførselslicenser.
- På grundlag af det store arbejde, som den arbejdsgruppe med medlemsstaternes kompetente myndigheder, der blev nedsat under direktivets udvalg, og værdifulde bidrag fra LoI-landene har Kommissionen vedtaget to henstillinger for at bidrage til

harmoniseringen af generelle overførselslicenser til væbnede styrker og til certificerede modtagere. Begge henstillinger indeholder de mindre følsomme forsvarsrelaterede produkter og -komponenter samt de fælles minimumskrav til overførsler af disse produkter og -komponenter, som skal være omfattet af de respektive generelle overførselslicenser i de enkelte medlemsstater. Kravene omfatter fuld fritagelse for begrænsninger på reeksport i henstillingen om generel overførselslicens til væbnede styrker og delvis fritagelse i henstillingen om generel overførselslicens til certificerede modtagere. Listen over produkter i begge henstillinger er ikke udtømmende, og medlemsstaterne kan føje andre produkter og komponenter til anvendelsesområdet for deres generelle overførselslicenser. Medlemsstaterne bør dog ikke tilføje betingelser for overførsler under den generelle overførselslicens, som er i strid med eller underminerer betingelserne i henstillingerne.

- Kommissionen ønsker at samarbejde tæt med medlemsstaterne og arbejdsgruppen om lignende harmonisering af de andre generelle overførselslicenser, der er angivet i direktivet, f.eks. den generelle overførselslicens til demonstrations-, vurderings- eller udstillingsformål og den generelle overførselslicens til vedligeholdelses- og reparationsformål. Dette vil om nødvendigt munde ud i yderligere henstillinger til medlemsstaterne. Arbejdsgruppen betragtes som et værdifuldt forum til at udveksle oplysninger og bedste praksis samt til at støtte samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen.
- Kommissionen vil fortsat udveksle synspunkter med medlemsstaterne for at finde frem til konkrete områder, hvor certificeringen kan harmoniseres yderligere i EU, herunder ved så vidt muligt at skabe synergier med andre ordninger, f.eks. kontrollen med produkter med dobbelt anvendelse. Den vil undersøge, hvorvidt yderligere vejledning eller udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne eller måske endda revision eller præcisering af den gældende *henstilling om certificering* er den bedste måde at sikre overensstemmelsen for og anvendelsen af certificering.
- Mulighederne for at give industrien yderligere incitament til at vælge certificering vil blive undersøgt nærmere, herunder f.eks. mulige synergier med de autoriserede økonomiske operatører i toldreglerne, mulig forenkling af revisionsprocedurer og tættere samarbejde mellem de kompetente myndigheder, der udsteder overførselslicenser, og toldmyndighederne.
- Kommissionen vil begynde at arbejde på en fælles definition af begrebet "specielt designet til militær anvendelse" for at sætte rammerne for, hvilke produkter der skal omfattes af direktivet og dermed være underlagt licenskrav. Denne opgave kræver et tæt samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder og brugere af generelle overførselslicenser, dvs. leverandører og modtagere af forsvarsrelaterede produkter i EU. Arbejdet i europæiske og internationale fora om eksportkontrol med forsvarsrelaterede produkter vil blive inddraget.

- Kommissionen vil fortsat udveksle synspunkter med medlemsstaterne om anvendelsen af artikel 11 i deres områder for at overvåge situationen.
- Kommissionen og medlemsstaterne spiller en vigtig rolle med hensyn til at udbrede kendskabet til direktivets værktøjer og fordele. Dette omfatter deltagelse ved møder i forsvarsnetværket for SMV'er. I denne forbindelse har Kommissionen udarbejdet en brugervenlig håndbog, som er rettet specielt mod SMV'er, og som forklarer direktivets instrumenter og giver vejledning om, hvordan instrumenterne bruges, herunder navnlig certificeringsordningen. Vejledningen vil blive offentliggjort i starten af 2017.
- Medlemsstaterne og forsvarsvirksomhederne bør udbrede anvendelsen af direktivet ved at indarbejde det i deres licenspolitik. De kompetente myndigheder bør f.eks. tilskynde operatørerne til at bruge generelle overførselslicenser i stedet for individuelle overførselslicenser, hvor omstændighederne tillader det. Certificerede virksomheder bør i deres indkøbspolitik, hvor det er relevant, tilskynde deres leverandører til at ansøge om en generel overførselslicens i stedet for individuelle overførselslicenser.
- Alle involverede, herunder især de europæiske institutioner, skal tage stilling de besværlige ajourføringer af direktivets bilag. Kommissionen vil undersøge, hvordan de årlige ajourføringer kan forenkles og gøres hurtigere. Dette kan indebære begrænset revision af direktivet, f.eks. ved at adskille bilaget og direktivet samt ved årlig vedtagelse af ajourføringerne ved en afgørelse fra Kommissionen. Dette vil give yderligere retssikkerhed og overensstemmelse i forhold til overførsler mellem medlemsstater og overførselskontrol i forhold til eksportkontrol inden for medlemsstaterne.
- For at udbrede kendskabet til direktivet og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstater, kunne det overvejes at udvide CERTIDER-databasen med yderligere oplysninger, f.eks. præcise, men meningsfulde oplysninger om nationale systemer med links til, hvor de ligger på internettet. Offentlig adgang til sådanne oplysninger fra en kvikskranke vil fremme udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne og, hvad vigtigere er, inden for forsvarssektoren.
- Kommissionen undersøger også muligheder, der eventuelt vil kræve, at direktivet revideres på lang sigt, såsom: at gøre fritagelser bindende for medlemsstaterne og udvide anvendelsesområdet for fritagelserne, at revidere certificeringsordningen, at indføre krav om at rapportere direkte til Kommissionen for at sikre et passende og effektivt overvågningssystem, som kan danne grundlag for en solid kvantitativ og kvalitativ cost-benefit-vurdering af direktivets fremtidige resultater, at udarbejde nye generelle overførselslicenser, f.eks. til returnering af produkter efter udstilling eller reparation, grænseoverskridende forskningssamarbejde, universaloverførsler (som f.eks. dækker køb, vedligeholdelse, levering af reservedele) (flere medlemsstater har allerede andre generelle overførselslicenser ud over de fire i direktivet), at indføre

mulighed for at konvertere ovenstående henstillinger om generelle overførselslicenser til bindende bestemmelser.

Kommissionen ønsker at sikre, at direktivet gennemføres fuldt ud i alle medlemsstater. Direktivet er et godt og nødvendigt første skridt i retning af at tackle fragmenteringen af licenssystemerne for overførsler af forsvarsmateriel i Europa og optimere forsyningskæden, som i sidste ende bidrager til at øge konkurrenceevnen for EDTIB. I overensstemmelse med den *europæiske forsvarshandlingsplan* er målet med de foranstaltninger, der beskrives i denne rapport, at:

- øge anvendelsen af den eksisterende lovgivningsramme om forsvarsrelaterede produkter
- øge adgangen til generelle overførselslicenser i hele EU
- løse den hidtil begrænsede anvendelse af certificeringsordningen.

Alle disse initiativer vil i sidste ende sætte skub i udviklingen af det europæiske marked for forsvarsmateriel og EDTIB og dermed styrke funktionen af det indre marked for forsvarsmateriel.