



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 6. oktober 2008
Kontor: Færdsels- og våben-
kontoret
Sagsnr.:
Dok.: MTJ40033

BIDRAG TIL SAMLENOTAT
Rådsmøde (Konkurrenceevne) den 1.-2. december 2008

**Vedrørende: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om
forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsproduk-
ter inden for Fællesskabet**

- Politisk enighed

(KOM(2007) 765 endelig)

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet (KOM(2007) 765 endelig)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. 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 over for forslaget. Det er forventningen, at forslaget samlet set vil være egnet til at sikre de tilsigtede fordele for erhvervslivet.

Det franske formandskab forventes at sætte direktivforslaget på dagsordenen for rådsmødet (konkurrenceevne) den 1.-2. december 2008 med henblik på politisk enighed. Forslaget forventes vedtaget ved en første-læsningsaftale med Europa-Parlamentet.

2. 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 *i de ledsagende bemærkninger 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 forsvars-produkter, udgør ifølge Kommissionen en betydelig hæmsko for den in-dustrielle 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 for-svarsprodukter inden for det indre marked ved at forenkle og harmonise-re 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 sy-stem 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 konstate-ring 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 direktivforslag om samordning af fremgangsmå-derne 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.

3. Hjemmelsgrundlag

Direktivforslaget 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.

Forslaget skal i henhold til TEF artikel 95 vedtages ved fælles beslutningstagning efter reglerne i TEF artikel 251.

4. Formål og indhold

På baggrund af drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe om Konkurrenceevne og Vækst har det franske formandskab udarbejdet flere kompromisforslag, senest et forslag af 18. september 2008 (dokument DS 757/2/08REV2). I den følgende gennemgang af direktivforslaget er indholdet af kompromisforslaget indarbejdet de steder, hvor det er relevant.

4.1. Overordnet formål

Kommissionens overordnede målsætning med direktivforslaget er at etablere et åbent og konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsprodukter i EU ved at forenkle den noget komplekse situation med mange forskellige nationale licensordninger og den hermed forbundne administrative byrde. Det er således intentionen at reducere de eksisterende hindringer for handel med forsvarsprodukter og nedbringe de heraf følgende konkurrenceforvridninger ved at forenkle og harmonisere betingelser og procedurer for opnåelse af licens.

4.2. Forslagets enkelte bestemmelser

Ifølge forslagets artikel 1, stk. 1, fastsætter direktivet reglerne og procedurerne for overførsel af forsvarsprodukter i det indre marked. Det følger af forslagets 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 forslaget artikel 1, stk. 2, berører direktivet ikke medlemsstaternes eksportpolitikker.

Forslagets artikel 4 indeholder generelle bestemmelser om medlemsstaternes udstedelse af overførselslicenser. I forslaget artikel 4, stk. 1, 1. pkt., fastslås det således, at overførsel af forsvarsprodukter mellem medlemsstater er underlagt forudgående tilladelse, og i forslaget artikel 4, stk. 2, fastslås, at medlemsstaterne udsteder ”generelle, globale eller individuelle overførselslicenser til leverandører, der *ønsker at overføre produkter fra 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 *bl.a.* under henvisning til beskyttelsen af deres væsentlige sikkerhedsinteresser *eller den offentlige orden tilbagekalde* 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 overførsler af 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 overførsler af forsvarsprodukter til 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. *En global licens er gyldig i højst 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 *et bestemt antal nærmere specificerede* forsvarsprodukter til en enkelt modtager, *dog således at overførslen kan omfatte indtil flere leveringer til samme aftager. De individuelle licenser bør efter forslaget navnlig* 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 *tidligere efterlevelse af eksportbegrænsninger*, en tilladelse til produktion *eller* markedsføring af forsvarsprodukter samt 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, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at aftagerne af forsvarsprodukter i forbindelse med ansøgning om eksportlicens oplyser de nationale myndigheder om eventuelle eksportbegrænsninger i en meddelt overførselslicens fra en anden medlemsstat. Medlemsstaterne skal efter artikel 10, stk. 3, samtidig sikre, at virksomhedernes eventuelle afgivelse af falske eller ufuldstændige oplysninger i nævnte forbindelse sanktioneres effektivt og proportionalt.

Forslagets artikel 15 om beskyttelsesforanstaltninger indebærer, at en medlemsstat skal underrette en anden medlemsstat og anmode om en *undersøgelse* 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, *eller hvis*

medlemsstaten i øvrigt finder det nødvendigt under hensyn til beskyttelsen af væsentlige sikkerhedsinteresser eller ud fra hensynet til den offentlige orden

Hersker der *uagtet nævnte henvendelse* fortsat tvivl i *anførte* 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.

5. Europa-Parlamentet

Kommissionens forslag til direktiv er med det foreslåede hjemmelsgrundlag underlagt fælles beslutningstagen, og Europa-Parlamentet skal i henhold til TEF artikel 251 høres. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets Udvalg om det Indre marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) har den 19. juni 2008 fremlagt et udkast til betænkning om forslaget (2007/0279(COD)). Europa-Parlamentets Udenrigsudvalg og Udvalg om Industri, Forskning og Energi har henholdsvis den 12. og den 15. september 2008 afgivet en udtalelse om forslaget.

IMCO-udvalget forventes at stemme om betækningsudkastet den 7. oktober 2008, mens Europa-Parlamentets plenarforsamling forventes at stemme herom medio november 2008.

Det fremgår bl.a. af betækningsudkastet, at ordføreren finder, at den foreslåede forenkling af de nationale licensordninger for overførsler af forsvarsprodukter inden for EU er en nødvendig betingelse for udviklingen af et europæisk marked for forsvarsprodukter og en international konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri. Det er vurderingen, at en sådan forenkling vil øge forsyningsikkerheden inden for medlemsstaterne og nedbringe de administrative byrder. Ordføreren betoner dog, at det er vigtigt med en streng kontrol af, at der ikke sker reeksport til tredjelande, hvis oprindelsesmedlemsstaten ikke har givet tilladelse hertil, og foreslår i den forbindelse en mere detaljeret fastlæggelse af sanktionerne ved overtrædelse af licensvilkår, navnlig så overtrædelse af eksportbegrænsninger anses som en strafbar gerning. Ordføreren betoner videre, at det bør sikres, at den foreslåede certificeringsordning i praksis ikke fører til et relativt tab af konkurrenceevne for små og mellemstore virk-

somheder i forhold til større virksomheder, og foreslår på denne baggrund, at Kommissionen 5 år efter direktivets ikrafttrædelse foretager en vurdering af reglerens indvirkning på disse virksomheder.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

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.

6.1 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 5.2.

6.2 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 modtager, 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.

6.3 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.

7. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

7.1. 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.

7.2. 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. forslagens artikel 9. Samlet set vurderes forslaget ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

7.3. 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.

8. 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.

9. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i *de ledsagende bemærkninger om forholdet til nærhedsprincippet* 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 overførselernes grænseoverskridende karakter.

ter. 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.

10. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andre medlemsstaters holdninger til direktivforslaget. Under de foreløbige drøftelser har det dog kunnet konstateres, at der generelt er en positiv holdning til forslaget.

11. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslagens formål om at reducere de eksisterende hindringer for handel med forsvarsprodukter inden for det indre marked.

Det er forventningen, at forslaget samlet set på forsvarlig vis vil kunne medvirke til at reducere de administrative byrder for erhvervslivet i forbindelse med erhvervelse af licens til overførsel af forsvarsprodukter inden for EU, uden at der samtidig pålægges erhvervslivet unødige nye forpligtelser.

Fra dansk side finder man i den forbindelse, at det bør sikres, at eventuelle nye harmoniserede regler for overførsel af forsvarsprodukter er klare og operationelle, og at overholdelsen heraf kan kontrolleres.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget blev sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 9. maj 2008.