



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

4. marts 2024

Europa-Kommissionens hvidbog om eksportkontrol KOM(2024) 25 final

Nyt notat

1. Resume

Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) har den 24. januar 2024 offentliggjort en hvidbog om eksportkontrol, som har til formål at fremme et ensartet og effektivt eksportkontrollsystem for produkter med dobbelt anvendelse i EU. Hvidbogen er en del af en samlet pakke, som skal styrke EU's tilgang til økonomisk sikkerhed.

I hvidbogen skitserer Kommissionen en række udviklinger og aktuelle udfordringer, som viser nuværende begrænsninger i EU's eksportkontrollsystem, og som har haft negative indvirkninger på EU's sikkerhed og det indre markeds integritet.

Kommissionen foreslår i hvidbogen at ensrette EU's eksportkontrol ved at sikre, at EU's kontrolliste over produkter med dobbelt anvendelse og teknologier kan opdateres med nye, kritiske teknologier (såsom kvanteteknologi), som der ikke kan opnås enighed om i de multilaterale eksportkontrollregimer. Samtidig foreslår Kommissionen at styrke koordinationen blandt EU-landenes nationale kontroller. Sidst foreslår Kommissionen at nedsætte et nyt forum for politisk koordinering, og at evalueringen af forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse fremrykkes fra 2026 til 2025. Hvidbogen har ikke i sig selv betydning for nuværende lovgivning, økonomien eller beskyttelsesniveauet.

Regeringen støtter overordnet intentionen om at fremme ensartet og effektiv eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse i hele EU. Regeringen finder, at fælles EU-løsninger er nødvendige i en tid med geopolitiske spændinger for at sikre effektivitet samt lige vilkår for virksomheder på tværs af Europa. Regeringen foretrækker løsninger, som ikke kræver revision af den eksisterende EU-forordning. Derfor støtter regeringen intentionen om, at Kommissionen fremover kan udstede delegerede retsakter, som tilføjer kritiske produkter med dobbelt anvendelse til kontrollisten, som EU-landene er blevet enige om på tekniske niveau i de multilaterale regimer. Desuden støtter regeringen en fremrykning af evalueringen af forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen præsenterede den 24. januar 2024 pakken for økonomisk sikkerhed. Pakken har til formål at understøtte EU's økonomiske sikkerhed, samtidig med at EU stadig er åben for handel, investeringer og forskning i EU. Pakken indeholder 1) En meddelelse om den økonomiske sikkerhedsstrategi, 2) forslag til revideret investeringsscreeningsforordning, 3) hvidbog om eksportkontrol, 4) hvidbog om udgående investeringer, 5) hvidbog om forskning og udvikling inden for teknologier med dobbelt anvendelse og 6) rådshenstilling om forskningssikkerhed. Der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater for pakkens elementer.

Kommissionens hvidbog om eksportkontrol er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 7. februar 2024.

EU's eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse er baseret på EU-forordning nr. 821/2021 (herefter forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse), som er direkte gældende i Danmark. Forordningen regulerer eksport af teknologier ud af unionens toldområde, som kan anvendes til civile såvel som militære formål (dual-use).

Forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse fastlægger bl.a. hvilke produkter med dobbelt anvendelse, der er underlagt eksportkontrol gennem en såkaldt 'kontrolliste'. Denne kontrolliste opdateres årligt af Kommissionen baseret på vedtagelser i fire multilaterale eksportkontrolregimer; Wassenaar Arrangementet, Missilteknologiregimet, Gruppen af Nukleare Leverandører og Australiengruppen. Medlemskab i disse regimer tæller bl.a. en lang række EU-lande, herunder Danmark, men også globale aktører, såsom USA, Indien og Rusland.

EU's forordning om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse blev senest revideret i 2021 efter flerårige forhandlinger. Der blev med den nye forordning bl.a. indført nye mekanismer til at styrke kontrollen med produkter med dobbelt anvendelse, der potentielt kan anvendes til krænkelse af menneskerettigheder, forstærket gennemsigtighed i form af flere krav om informationsdeling mellem medlemslandene samt bedre mulighed for at koordinere nationale eksportkontroltiltag, herunder en mulighed for at indføre eksportkontrol baseret på andre landes nationale kontrol-liste.

3. Formål og indhold

Hvidbogen om eksportkontrol har til formål at adressere aktuelle udfordringer i de multilaterale eksportkontrolregimer samt fremsætte en række forslag, som skal ensrette og effektivisere kontrollen med produkter med dobbelt anvendelse på tværs af EU's medlemslande. Hvidbogen skal indlede en diskussion med medlemsstater og relevante aktører om, hvorvidt

det nuværende eksportkontrolsystem er tilstrækkeligt til at efterleve EU's nuværende og fremtidige sikkerhedsbehov.

Forslagene i hvidbogen baseres på aktuelle udviklinger, som viser de nuværende begrænsninger i EU's eksportkontrolsystem, og som har haft negative indvirkninger på EU's sikkerhed og det indre markeds integritet.

Det fremgår af hvidbogen, at Rusland har blokeret for konsensusbeslutninger om ny kontrol med nye og kritiske teknologier i de multilaterale eksportkontrolregimer, hvilket har haft en negativ indvirkning på regimernes funktionsdygtighed. Det har betydet, at EU's kontrolliste over teknologier med dobbelt anvendelse ikke er blevet opdateret med vigtige, nye kritiske teknologier, hvilket har negativ betydning for effektiviteten af EU's eksportkontrolsystem.

Som følge heraf har USA, Japan og Nedelandene indført nationale eksportrestriktioner vedr. produktionsudstyr til avancerede halvledere, som bl.a. eksporteres til Kina. Kina har som reaktion herpå annonceret eksportrestriktioner på visse sjældne jordarter, som bl.a. kan bruges til produktion af halvledere. Dertil har flere EU-lande, herunder Spanien, Litauen og Finland indført nationale kontrollister, som bl.a. omfatter kvantecomputere, teknologi til udvikling af integrerede kredsløb samt teknologi til 3D print.

Ifølge Kommissionen har denne udvikling ført til et usammenhængende klu-detæppe af nationale kontrollister blandt EU-landene. Dette kan både få negativ indvirkning på unionens sikkerhed, men også føre til konkrete negative konsekvenser for europæiske virksomheder, da forskellige eksporttilladelseskrav mindsker gennemsigtigheden og giver uhensigtsmæssige konkurrencefordele i lande, som ikke har indført samme kontrol.

Desuden finder Kommissionen, at forskellige nationale tilgange til eksportkontrol betyder, at EU på dette område har svært ved at agere handlekraftigt som geopolitisk aktør, hvilket betyder, at EU mister indflydelse. Omvendt har EU's omfattende sanktioner mod Rusland vist, at EU *kan* agere koordineret, handlekraftigt og ensrettet under de rette omstændigheder.

Hvidbogen indeholder følgende forslag, som skal ensrette og effektivisere EU's eksportkontrol:

1. Ensartet kontrol i EU

Kommissionen vil på kort sigt udvide EU's kontrolliste med nye teknologier, som blokeres i de multilaterale eksportkontrolregimer af enkelte lande. Kommissionen foreslår et målrettet og fokuseret lovgivningsmæssigt tiltag eller at udstede en delegeret retsakt inden for den eksisterende forordning om kontrol med produkter med dobbelt anvendelse. Kommissionen har

allerede beføjelse til at opdatere EU's kontrolliste gennem delegerede retsakter, hvis EU-landene har accepteret ny kontrol på øverste niveau i de multilaterale eksportkontrolregimer. Som noget nyt foreslår Kommissionen at opdateringer af kontrollisten også kan indeholde forslag til ny kontrol, som blokeres af enkelte lande i de multilaterale eksportkontrolregimer, forudsat at EU-landene kan bekræfte, at de på internationalt plan har forpligtet sig til ny kontrol.

2. Nyt forum for politisk koordinering af eksportkontrol

Kommissionen foreslår at nedsætte et nyt forum for eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse, som skal føre til øget politisk koordinering, hvilket kan fremme fælles EU-holdninger til eksportkontrol.

3. Stærkere mekanisme for koordination af nationale kontrollister

Kommissionen vil henstille, at EU's koordinering af nationale kontrollister forstærkes bl.a. gennem frivillige konsultationer mellem EU's medlemslande og med Kommissionen inden vedtagelse af nationale kontrollister.

4. Fremrykning af evaluering af forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse.

Det foreslås, at den planlagte evaluering af forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse fremrykkes fra 2026 til første kvartal af 2025. Evalueringen forventes at forløbe over to år.

Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger pt. ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet om hvidbogen.

4. Nærhedsprincippet

Hvidbogen vurderes ikke i sig selv at være relevant for nærhedsprincippet, da der ikke er tale om et lovgivningsmæssigt tiltag. Der vil blive foretaget en vurdering af nærhedsprincippet i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete lovgivningsmæssige forslag.

5. Gældende dansk ret

Eksportkontrolloven samt udførselsbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om eksportkontrol, der supplerer EU's forordning om kontrol med produkter med dobbelt anvendelse, herunder bl.a. administrative bestemmelser samt nationale straffebestemmelser.

6. Konsekvenser

Hvidbogen har ikke i sig selv betydning for nuværende lovgivning, økonomien eller beskyttelsesniveauet. En senere udmøntning i konkrete nye forslag eller revision af eksisterende værktøjer vil kunne indebære samfunds- og erhvervsøkonomiske samt statsfinansielle konsekvenser. De stats- og erhvervsøkonomiske konsekvenser af en udvidelse af EU's kontrolliste vil

dog afhænge af hvilke produkter og teknologier, som omfattes af kontrollen, hvilket ikke er givet på nuværende tidspunkt. En fælles EU-tilgang til eksportkontrol vurderes desuden at kunne få positive effekter for dansk konkurrenceevne. De resterende forslag forventes ikke at have direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv, men kan resultere i få og meget begrænset administrative byrder for danske myndigheder. Der vil blive foretaget en konsekvensvurdering i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete lovgivningsmæssige forslag.

7. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalgene for hhv. handelspolitik, forskning samt for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 20. februar 2024. Høringssvar er modtaget fra Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Dansk Industri, Dansk Metal og Tænketanken Europa.

Aarhus Universitet

Aarhus Universitet støtter, at EU-landene ikke skal indføre nationale eksportkontrollister, som supplement til EU's eksportkontrolliste, da det kan svække eksportkontrollsystemet. Endvidere støtter Aarhus Universitet, at EU gør det muligt hurtigere at opdatere en fælleseuropæisk eksportkontrolliste, så nationale lister overflødiggøres. Koordinationen af dette arbejde skal styrkes markant og hurtigt. Dertil pointerer Aarhus Universitet, at der er behov for EU-drøftelser af, hvordan man skal praktisere eksportkontrol på forskningen i dens forskellige faser, herunder tydelige definitioner af relevante begreber. Aarhus Universitet støtter derfor Kommissionens forslag samt forslaget om at fremrykke evalueringen af forordningen til første kvartal 2025.

Aalborg Universitet

Aalborg Universitet bemærker overordnet, at den samlede pakke om økonomisk sikkerhed i EU samler de relevante indsatser for sikkerhed, som der længe har været behov for at adressere.

De skitserede indsatser og indstillinger på områderne for eksportkontrol og investeringsscreening imødekommer ifølge Aalborg Universitet i høj grad de observationer, som de tidligere har rejst ift. forskningssamarbejder om følsom teknologi og samarbejder med virksomheder om teknologisk udvikling. Aalborg Universitet mener, at der længe har været et behov for at få ét sæt spilleregler i EU på de områder, der adresserer de følsomme teknologiområder. Aalborg Universitet pointerer, at der med nærværende pakke fra EU på sigt vil komme et fælles sæt regler for hvordan vi i EU håndterer samarbejder på følsomme fagområder. Det imødeser Aalborg Universitet med fuld opbakning.

Dansk Industri

Dansk Industri mener, at ensartet forvaltning af eksportkontrolreglerne på tværs af EU er afgørende for virksomhederne i forhold til at sikre en lige spillebane i forbindelse med eksport af kritiske produkter. Dansk Industri er derfor generelt også positive over for de initiativer, som foreslås med hvidbogen. Dansk Industri oplever i dag en meget uensartet tilgang til håndtering af eksportkontrolreglerne i Europa. Dansk Industri pointerer, at de har hørt, at antallet af ansøgninger om eksporttilladelser i Danmark ligger nogenlunde på niveau med antallet af ansøgninger i Italien, selvom den italienske økonomi er mange gange større. Det er ikke holdbart.

Dansk Industri mener, at målet må være en fælles og tidssvarende tilgang i EU's medlemslande til eksportkontrol. Derfor støtter Dansk Industri også, at listen over kritiske produkter udvides til at omfatte både de produkter, som aktuelt er strandet i forbindelse med stilstanden i Wassenaar-regimet, samt de produkter, som enkelte medlemslande har valgt at kontrollere via nationale lister. Hvis EU-medlemslande går enegang, skaber det uklarhed og uensartede vilkår for virksomhederne. Dertil mener Dansk Industri, at en fælles europæisk tilgang til eksportkontrol desuden vil bidrage til at opfylde målet i EU's økonomiske sikkerhedsstrategi om at afskrække eventuelle handelspartnere fra at svare igen mod enkeltstående medlemslande.

Endvidere støtter Dansk Industri et forum for politiske koordination af eksportkontrol, men ser gerne, at erhvervslivet inddrages i arbejdet.

For Dansk Industri er det vigtigt med stærkt samarbejde på alle niveauer og med inddragelse af relevante stakeholders for at undgå omgåelse, fremme compliance og mindske den negative indvirkning på EU's konkurrenceevne. Ruslands invasion af Ukraine viser netop, hvor vigtig en lige spillebane og regelmæssig konsultation med erhvervslivet er i implementering af sanktioner og eksportkontrol på tværs af EU. Derfor støtter Dansk Industri også forslaget om fremrykning af evalueringen af Dual-Use reguleringen til 2025.

Dansk Metal

Danske Metal bakker grundlæggende op om Europa-Kommissionens formål om at styrke europæisk økonomisk sikkerhed i en verden med stigende geopolitisk usikkerhed. Dansk Metal fremhæver, at de i længere tid har påpeget, at EU er blevet for afhængige af enkelte lande på strategiske områder. Dansk Metal bakker derfor fortsat op om at gøre europæisk økonomi mere robust samtidig med at EU fremmer frihandel.

Dansk Metal er enige med Europa-Kommissionen i, at der er behov for større EU-koordinering for dual-use teknologier. Hvis EU har op mod 27 forskellige kontrolregimer risikerer det at svække integriteten af det indre marked og skabe unfair konkurrence i EU, hvor virksomheder i nogle lande

vil kunne eksportere varer let til udlandet, mens det vil være mere besværligt i andre lande. Det kan betyde, at virksomheder vil spekulere i at placere produktion i de lande med de mindst restriktive regler. Dansk Metal finder derfor, at der generelt er behov for en fælles koordineret EU-indsats.

Tænketanken Europa

Tænketanken Europa anerkender, at en mere geopolitisk opdelt verden indebærer øgede udfordringer for EU's økonomiske sikkerhed. Det er samtidig afgørende, at de foranstaltninger der træffes, er klart begrundet netop i behov for økonomisk sikkerhed og ikke ud fra skjulte ønsker om konkurrencebegrænsning og direkte protektionisme. Det er også vigtigt for Tænketanken Europa, at EU søger bredest mulig global opbakning bag de initiativer til økonomisk sikkerhed der træffes, da man skal løbende sikre den rigtige balance mellem "Promote, Protect og Partnership".

Ifølge Tænketanken Europa er der behov for initiativer mhp. at sikre ensartet eksportkontrol i alle medlemslande. Uens eksportkontrol betyder ineffektiv eksportkontrol og undergraver det indre marked.

Tænketanken Europa finder desuden, at Kommissionens forslag om at udvide kontrollisten til også at omfatte de dual-use produkter, som Rusland m.fl. har blokeret, men som EU-lande har ønsket inddraget, er den rigtige vej frem. Det er samtidig afgørende for Tænketanken Europa, at EU's eksportkontrol alene skal omfatte produkter, der er nødvendige for at sikre EU landenes nationale sikkerhed, som defineret i WTOs artikel 21.

Tænketanken Europa mener, at det er fornuftigt at etablere et forum for politisk koordinering af eksportkontrol, idet der er et behov for et sådant forum, hvor man kan evaluere og drøfte konkrete sager og vurdere evt. nye tiltag. Tænketanken Europa finder det nødvendigt at koordinere medlemslandenes nationale lister, hvis målet om mere ensartet kontrol skal opnås. Tænketanken Europa mener desuden, at en tidligere evaluering af dual-use forordningen vil medvirke til at sikre "up-to date regulering".

Dertil påpeger Tænketanken Europa, at sanktionerne mod Rusland har vist, hvor vanskeligt det er at kontrollere håndhævelsen af eksportforbud, og foreslår derfor bl.a. drøftelser af tiltag i EU, som skal mindske risikoen for omdirigering af dual-use produkter.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har ved indledende EU-drøftelser af hvidbogen på højt niveau vist sig at være divergerende holdninger til behovet for en fælles EU-tilgang til eksportkontrolområdet, herunder spørgsmål relateret til anvendelsesområde og delegation af kompetence til Kommissionen. Dertil har visse lande lagt vægt på, at negative konsekvenser for de multilaterale eksportkontrolregimers funktionsdygtighed bør begrænses.

9. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter overordnet intentionen i hvidbogen om at fremme ensartet og effektiv eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse blandt EU's medlemslande.

Regeringen finder, at fælles EU-løsninger er nødvendige for at sikre effektiviteten af det europæiske eksportkontrollsystem for produkter med dobbelt anvendelse og for at sikre lige vilkår for virksomheder på tværs af EU. Dette er særligt vigtigt i en tid med geopolitiske spændinger og hastig teknologisk udvikling.

Regeringen støtter derfor hvidbogens formål om at udvide EU's eksportkontrolliste over produkter med dobbelt anvendelse med nye og kritiske teknologier, som EU-medlemslande er enige om at kontrollere, men som ikke kan vedtages i de respektive multilaterale regimer grundet visse aktører, såsom Rusland. Regeringen finder dog, at fælles EU-løsninger skal tage højde for, at de multilaterale ordninger bevares som fundament for den europæiske eksportkontrol med produkter med dobbelt anvendelse.

Regeringen kan desuden støtte nye strukturer, som befordrer et mere koordineret, handlekraftigt og ensrettet tilgang i EU, herunder nedsættelse af et nyt forum for eksportkontrol. Det er dog vigtigt, at nye strukturer ikke fører til, at arbejdet i allerede eksisterende fora duplikeres.

Regeringen foretrækker løsninger, som ikke kræver revision af den eksisterende forordning om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse. Dette er særligt, da den hastige teknologiske udvikling kræver hurtige løsninger. Derfor støtter regeringen intentionen om, at Kommissionens fremover kan udstede delegerede retsakter, som tilføjer kritiske produkter med dobbelt anvendelse til kontrollisten, som EU-landene er blevet enige om på tekniske niveau i de multilaterale regimer.

Regeringen forholder sig åben over for en evt. målrettet revision af forordningen om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse, såfremt der viser sig behov herfor. Regeringen er i den forbindelse positivt indstillet over for en fremrykning af evalueringen af forordningen.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og nærhedsnotat om en europæisk strategi for økonomisk sikkerhed blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. juli 2023.