

Høringsnotat vedr. forslag til lov om ændring af lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v.

(Bemyndigelse til at vedtage national kontrol med eksport af visse produkter med dobbelt anvendelse og indførelse af straffebestemmelser for ny national kontrol samt eksport til våbenembargolande)

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at styrke dansk kontrol med produkter og teknologier med dobbelt anvendelse, dvs. produkter, som kan anvendes til både civile og militære formål. Det skal ske ved at indføre bemyndigelse til i en bekendtgørelse at fastsætte regler om en national kontrolliste med visse produkter med dobbelt anvendelse, bl.a. særlige kvanteteknologier. På den måde vil disse produkter blive omfattet af krav om tilladelse ved eksport ud af EU.

Behovet for at indføre national kontrol skyldes de nuværende udfordringer i de multilaterale eksportkontrolregimer, der normalt fastlægger listen over kontrollerede produkter med dobbelt anvendelse. Udfordringerne skyldes, at forslag, der er opnået teknisk enighed om i regimerne, blokeres af ét medlemsland af politiske årsager. Derfor er det ikke muligt at kontrolbærlægge nye produkter og teknologier.

Forslaget har været sendt i høring i perioden fra den 28. februar 2024 med høringsfrist den 26. marts 2024 til i alt 27 organisationer, myndigheder m.v. Der er indtil nu modtaget skriftlige høringssvar fra 8 af de 27 hørte organisationer, myndigheder m.v. Heraf har tre haft bemærkninger til udkastet til lovforslag. Herudover har én virksomhed haft bemærkninger til udkastet. Disse bemærkninger har givet anledning til en række substansændringer og redaktionelle ændringer i lovforslaget og bemærkningerne hertil.

2. Bemærkninger

2.1. Generelle bemærkninger

Danske Advokater (DA) bemærker generelt, at lovforslaget understøtter et anerkendelsesværdigt formål, idet en national kontrolliste forekommer oplagt i den nuværende situation. Danske Advokater påpeger dog en række uklarheder, som de mener bør præciseres i lovforslaget, og mener samtidigt, at en strafpålæggelse af groft uagtsomme overtrædelser af artikel 4, stk. 1, litra b. i EU-forordning 821/2021 ("dual-use-forordningens") ikke forekommer proportional.

Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling (Grønland) noterer sig, at der i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser under § 2 fremgår, at det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, da hovedloven ikke gælder for Færøerne og Grønland samt ikke indeholder anordningshjemmel, og har derfor ingen bemærkninger til, at der indføres en national kontrolliste i Danmark. Departementet påpeger dog, at der vil være et behov for at drøfte nærmere med relevante danske myndigheder, om der ligeledes skal fremsættes ændringsforslag til ændring af *Lov for Grønland om kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse*, så grønlandsk kontrol af produkter, som anvendes til både civile og militære formål, ligeledes styrkes.

MyDefence ApS bemærker generelt, at de støtter op om den politiske ambition om en styrket eksportkontrol i Danmark, og at de i hovedtræk er enige i tilgangen og den foreslåede ordning i lovforslaget.

Dansk Industri (DI) bemærker generelt, at de foretrækker en fælles opdateret kontrolliste blandt ligesindede lande, f.eks. i regi af G7 eller som minimum blandt EU-landene. I forlængelse af dette bemærkes det, at en national kontrolliste ikke anses for værende ideelt for danske og europæiske virksomheder, og løsningen vil ifølge Dansk Industri medføre væsentligt administrative byrder for danske virksomheder. Samtidigt bemærkes det, at der med indførelse af den foreslåede straffebestemmelse ift. groft uagtsomme overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, er behov for yderligere og mere præcis vejledning af virksomheder om catch-all-bestemmelserne.

3. Specifikke bemærkninger

3.1. Etablering af national kontrolliste

DA foreslår, at selve den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i §1, stk. 6. justeres således, at det tydeligt fremgår, at der alene er tale om en bemyndigelse til at kunne vedtage en nationale kontrolliste og ikke øvrige regler om forbud og krav om tilladelse til eksport og overførsel af dual-use-produkter.

DA påpeger herudover, at der i lovforslagets bemærkninger anvendes forskellige formuleringer omkring den tilfredsstillende enighed der skal opnås

i de multilaterale eksportkontrolregimer, før et produkt tilføjes til den danske nationale kontrolliste. En lignende bemærkning fremgår også af DI's høringssvar.

DA påpeger desuden, at det bør præciseres, hvornår den nationale kontrolliste opdateres, og foreslår i den forbindelse, at listen opdateres årligt og på samme tidspunkt som den fælles EU-kontrolliste opdateres. Dette for at overskueliggøre ændringerne for danske eksportører, så de ikke løbende skal holde øje med eventuelle løbende ændringer. I forlængelse af ovenstående foreslår DA også at inkludere en bestemmelse om indfasning i lovforslaget – en såkaldt ”wind-down”-periode. Dette for at danske eksportører kan tage højde for den nationale kontrolliste i forbindelse med allerede indgåede aftaler.

Af pkt. 3.1.2 i lovforslagets bemærkninger fremgår det, at den nationale kontrolliste skal anses som værende en midlertidig løsning indtil de relevante produkter kan underlægges bredere kontrol, fx ved at blive oplistet på den fælles EU-kontrolliste. For at understrege denne midlertidighed foreslår DA, at det i lovforslaget angives, hvornår den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i lovforslaget udløber – en såkaldt ”solnedgangsklausul”. Alternativt foreslås det, at der efter en given periode skal foretages en revision af reglerne.

DI bemærker, at der med henblik på at reducere de administrative byrder for virksomhederne bør udvikles et online værktøj til gennemgang af den nationale kontrolliste. Samtidigt bemærker DI, at eventuelle opdateringer af en fremtidig kontrolliste bør fremstå i en konsolideret version, så virksomhederne alene skal foreholde sig til én liste.

Kommentar

Ordlyden i den foreslåede § 1, stk. 6. er identisk med ordlyden i artikel 9 i dual-use-forordningen, hvorfra hjemlen til nationalt at kunne vedtage kontrol med produkter med dobbelt anvendelse hentes. Med det foreslåede lovforslag lægges der alene op til, at der kan vedtages en national kontrolliste, hvorfor DA's bemærkninger om, at ordlyden i de foreslåede § 1, stk. 6. er for bred, virker relevante. På den baggrund vurderes det, at den foreslåede § 1, stk. 6. justeres til: Erhvervsministeren kan fastsætte regler om forbud og krav om tilladelse til eksport og overførsel inden for Unionen af produkter med dobbelt anvendelse, som ikke er omfattet af de i stk. 1 nævnte forordninger, ved at fastsætte regler om en kontrolliste med de produkter

med dobbelt anvendelse, der skal omfattes af forbud eller krav om tilladelse. På den måde fremstår det tydeligt af lovtæksten såvel som de tilhørende bemærkninger, at der alene er tale om en hjemmel til at kunne vedtage en national kontrolliste og ikke øvrig national kontrol.

I lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser fremgår det ifm. lovforslagets andet hovedpunkt, at produkter kan tilføjes til den nationale kontrolliste, når der i de multilaterale eksportkontrolregimer er opnået enighed om dette, men hvor det af politiske årsager ikke har været muligt at gennemføre kontrollen med produkterne i EU-landene via EU's fælles kontrolliste. Andre steder i lovforslagets bemærkninger fremgår det dog, at produkterne kan tilføjes til den nationale kontrolliste, når der i de multilaterale eksportkontrolregimer er opnået bred enighed, som det også bemærkes af DA og DI. Idet bevæggrunden for lovforslaget netop er, at der ikke kan opnås enighed om kontrol, vurderes det, er der i bemærkningerne bør konsekvensrettes således, at samme formulering anvendes overalt, og at det tydeligt fremgår, at der er tale om situationer hvor der blandt medlemslandene er bred enighed, men hvor kontrol alligevel blokeres af rent politiske årsager.

Af DA's hørings svar fremgår det, at der i lovforslagets bemærkninger ikke tydeliggøres, hvornår og hvor hyppigt den danske nationale kontrolliste vil blive opdateret. Dette kan skabe usikkerhed for danske eksportører, som skal bruge ressourcer på løbende at holde øje med eventuelle ændringer. På den baggrund vurderes det, at der i lovforslagets bemærkninger bør tilføjes, at den nationale kontrolliste i udgangspunktet opdateres én gang årligt og samtidigt med opdateringen af den fælles EU-kontrolliste. Erhvervsstyrelsen vil, i lighed med gældende praksis om at udsende nyhedsbrev ved opdatering af EU's fælles kontrolliste, på samme måde informere om eventuelle opdateringer af den nationale kontrolliste.

Der foreslås af DA en indfasningsperiode ('wind-down') ved tilføjelse af produkter til den nationale kontrolliste. Dette for at sikre, at virksomheder kan tage højde for produkter underlagt kontrol ifm. indgåelse af kontrakter. Eventuelt kommende ændringer af den nationale kontrolliste vil skulle ske som ændringer af eksportkontrolbekendtgørelsen, og i den forbindelse vil et udkast til en opdateret bekendtgørelse før ikrafttrædelse blive sendt i offentlig høring i mindst fire uger. Med denne periode in mente vurderes det ikke nødvendigt at tilføje en yderligere indfasningsperiode.

Af lovforslagets bemærkninger fremgår det, at en national kontrolliste vil skulle anses som en midlertidig kontrolforanstaltning, som vil ophøre, når det bliver muligt at kontrollere de relevante produkter i bredere regi, fx gennem EU's kontrolliste. I den forbindelse efterspørger DA en bestemmelse om planlagt revision, eller en solnedgangsklausul, indsat i lovforslaget. Dette vurderes dog ikke hensigtsmæssigt, da det på nuværende tidspunkt ikke kan forudses, hvornår en national kontrolliste ikke længere vil være relevant. Det vil derfor ikke være meningsfuldt at fastsætte konkrete datoer i lovforslaget om enten revision eller ophævelse. Erhvervsstyrelsen vil dog fastholde, at produkter fjernes fra den nationale kontrolliste, når det bliver muligt at få dem opført på en mere bredt gældende kontrolliste, fx EU's fælles kontrolliste.

Af DI's bemærkninger fremgår et forslag om, at en national kontrolliste udformes som et online værktøj, og at listen ved eventuelle fremtidige ændringer vil figurere som en konsolideret version. Da den fælles europæiske liste, der på nuværende tidspunkt danner rammen for dansk eksportkontrol, er oplyst som et tekstdokument, vurderes det mest hensigtsmæssigt at følge denne skabelon ved udarbejdelsen af en dansk national liste. Samtidigt vil listen helt naturligt altid fremstå konsolideret, da eventuelle tilføjelser eller ændringer til den national kontrolliste vil ske som ændringer af den danske eksportkontrolbekendtgørelse. DI henviser i øvrigt til UK, hvor et sådan online værktøj eksisterer. Det skal dog bemærkes, at der alene er tale om et hjælpeværktøj til virksomhederne, og at det bygger oven på den egentlige kontrolliste, der fremstår tekstbaseret.

Til DI's generelle bemærkning om, at indførelsen af en national kontrolliste vil medføre væsentlige administrative byrder for erhvervslivet, skal det bemærkes, at der samtidigt med indførelsen af kontrollisten, også indføres en ny national generel tilladelse, så eksport af produkter på den nationale liste frit kan eksporteres til en lang række nærtstående lande, hvortil langt størstedelen af dansk eksport sker til. Dette vil mindske de administrative byrder for virksomhederne, der i langt de fleste tilfælde ikke vil skulle ansøge om en individuel tilladelse til eksport, men i stedet kan anvende den generelle tilladelse.

3.2. Indførelse af straffebestemmelser

DA bemærker, at det i lovteksten ikke tydeligt fremgår, at den foreslåede justering af straffebestemmelser omhandler overtrædelser af artikel 4, stk.

1, litra b i dual-use-forordningen. Herudover bemærker DA, at en række begreber ikke er defineret i lovgivning eller retspraksis, herunder ”dobbelt anvendelse”, ”militær endelig anvendelse”, ”bestemmelseslandet” og ”våbenembargo”. Desuden bemærker DA, at det ikke vil være proportionelt at ensrette straffebestemmelsen for overtrædelse af artikel 4, stk. 1, litra b, i dual-use-forordningen med de i forvejen gældende straffebestemmelser for overtrædelse af samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a, idet der ifølge DA er betydelige forskelle imellem de to bestemmelser.

DI bemærker, at der med indførelse af den foreslåede straffebestemmelse ift. groft uagtsomme overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, er behov for yderligere og mere præcis vejledning af virksomheder om catch-all-bestemmelserne. Det skal blandt andet præciseres, hvornår man som virksomhed er omfattet af de specifikke catch-all-bestemmelser. DI bemærker desuden, at der i selve ordlyden af den foreslåede § 2, stk. 7 bør præciseres, så det tydeligt fremgår, hvilke tilfælde bestemmelsen omfatter.

Kommentar

Af DA's hørings svar fremgår det, at det i den foreslåede lovtekst ikke tydeligt fremgår, at den foreslåede justering af straffebestemmelserne i § 2, stk. 7, relaterer sig til overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra b. Dette fremgår dog af både overskrifter og bemærkninger, hvorfor der ikke vurderes at være et yderligere behov for præcisering. I samme hørings svar nævnes desuden, at en række begreber ikke i tilstrækkelig grad defineres i lovgivning eller retspraksis. Disse begreber defineres dog i dual-use-forordningen, navnlig i artikel 2 og artikel 4, hvorfor der ikke vurderes at være behov for yderligere præcisering. Er man i tvivl om definitionen af disse begreber, kan man desuden kontakte Erhvervsstyrelsen for nærmere vejledning om reglerne både pr. e-mail eller telefonisk.

DA bemærker, at straffebestemmelsen for overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, ikke bør udvides til også at gælde groft uagtsomme overtrædelser. Dette ud fra et proportionalitetsprincip. Det vurderes dog mest hensigtsmæssigt, at de samme straffebestemmelser er gældende for de forskellige overtrædelser af dual-use-forordningens såkaldte 'catch-all-bestemmelser'. Det skal herudover bemærkes, at det på nuværende tidspunkt ikke kun er overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra a., der vedrører masseødelæggelsesvåben, der straf-

fes ved grov uagtsomhed. Også groft uagtsomme overtrædelser vedr. eksport af cyberovervågningsudstyr, når det pågældende produkt helt eller delvis er eller kan være bestemt til anvendelse i forbindelse med intern undertrykkelse eller alvorlige krænkelse af internationale menneskerettigheder og den humanitære folkeret, straffes på nuværende tidspunkt jf. eksportkontrollovens § 2, stk. 8.

Af DI's hørings svar fremgår det, at selve ordlyden i den foreslåede § 2, stk. 7. bør præciseres, så det klart fremgår, hvornår bestemmelsen finder anvendelse. Idet den foreslåede § 2, stk. 7. er knyttet specifikt til overtrædelse af dual-use-forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, og da denne artikels anvendelsesområde tydeligt fremgår af forordningen, herunder hvornår der er tilladelseskrav, vurderes det ikke nødvendigt at justere i den foreslåede ordlyd.

DI bemærker herudover, at der med indførelsen af den foreslåede straffebestemmelser bør medfølge mere præcis vejledning af danske virksomheder om catch-all reglerne. Erhvervsstyrelsen vejleder allerede danske virksomheder, der måtte henvende sig om eksportkontrolreglerne, herunder catch-all-bestemmelserne. Har man konkrete spørgsmål til disse bestemmelser, kan man altid kontakte Erhvervsstyrelsens eksportkontrolteam direkte for nærmere vejledning om reglerne både pr. e-mail eller telefonisk. Til DI's kommentar om behovet for præcision af, hvornår man som virksomhed er omfattet af de respektive catch-all-bestemmelser, bemærkes det, at Erhvervsstyrelsen udsteder en såkaldt 'zero-license' i de tilfælde, hvor en virksomhed har ansøgt om en tilladelse, men hvor den påtænkte transaktion ikke er relevant ift. de eventuelt konstaterede kritiske oplysninger.

4. Materielle ændringer af lovforslaget i forhold til den version, der var sendt i offentlig høring

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i offentlig høring, indeholder det fremsatte lovforslag følgende indholdsmæssige ændringer:

- § 1, stk. 6, er tilpasset, så det klart fremgår, at bemyndigelsen alene omhandler etablering af en national kontrolliste.
- Bemærkningerne til § 1, stk. 6, er konsekvensrettet, så det klart fremgår, at produkter kun kan tilføjes til den nationale liste, når der i de multilaterale eksportkontrolregimer er opnået bred enighed.

- Bemærkningerne til § 1, stk. 6 er tilpasset, så det fremgår, at kontrollisten i udgangspunktet opdateres én gang årligt, og samtidigt med opdateringen af den fælles EU-kontrolliste.

5. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 28. februar 2024 til den 26. marts 2024 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet

Advokatsamfundet

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Danish Export Association

Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO)

Dansk Erhverv

Dansk Industri

Dansk Institut for Internationale Studier

Dansk Institut for Menneskerettigheder

Dansk Transport og Logistik

Danske Advokater

Danske Maritime

Danske Rederier

Danske Speditører

Datatilsynet

Den Danske Dommerforening

Domstolsstyrelsen

Finans Danmark

Finansforbundet

Færøernes Landsstyre

Grønlands Selvstyre

Landbrug og Fødevarer

OXFAM IBIS

Rigsombuddet på Færøerne

Rigsombudsmanden i Grønland

Rigsrevisionen

SMVdanmark