

Erhvervsstyrelsen
Dahlerup Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Sendt til:

Att.: Fuldmægtig Ole Buchardt Posselt via OlbPos@erst.dk
Fuldmægtig Pernille Hjort Engstrøm via PerEng@erst.dk

Vesterbrogade 32
1620 København V

Telefon 33 43 70 00
mail@danskeadvokater.dk
www.danskeadvokater.dk

Udkast af 25. marts 2024

Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af lov om anvendelsen af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (eksportkontrolløven) | Sag nr.: 2023-14143

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar. Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters ekspertgruppe for sanktioner.

Overordnede bemærkninger

Erhvervsstyrelsen har den 28. februar 2024 sendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om anvendelsen af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (eksportkontrolløven) ("**Lovforslaget**") i høring.

Danske Advokater er enig i, at Lovforslaget understøtter et anerkendelsesværdigt formål, idet behovet for en national kontrolliste forekommer oplagt i den nuværende situation. Dog ønsker Danske Advokater at påpege, at Lovforslaget med den nuværende formulering indeholder en række uklarheder og giver anledning til visse retssikkerhedsmæssige overvejelser. Danske Advokater mener bl.a. ikke, det vil være rimeligt at straffpålægge grov uagtsom overtrædelse af Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b. Med de uklarheder, der gælder på området, og uden klar vejledning og retspraksis er virksomheder og borgere i fare for at blive straffet for handlinger, som de ikke med rimelighed kunne have forudset som værende i strid med loven.

Generelle bemærkninger

Den foreslåede § 1, stk. 6, i Lovforslaget giver Erhvervsministeren en bred bemyndigelse til at fastsætte regler om forbud og krav om tilladelse til eksport og overførsel af produkter med dobbelt anvendelse, som ikke er omfattet af de relevante EU forordninger. Bemyndigelsen er ikke begrænset til at fastsætte en national kontrolliste, som ellers angives som baggrunden for behovet for en lovændring. Endvidere indeholder bemyndigelsen ikke tilstrækkeligt klare kriterier for, hvornår

og hvordan bemyndigelsen kan udnyttes. Dette kan skabe usikkerhed og ugenomsigtighed for danske virksomheder og borgere, som vil få vanskeligt ved at holde sig ajour med hvilke produkter, der er omfattet af eksportkontrolrestriktioner. Der er behov for en præcisering af kriterierne for, hvornår produkter kan tilføjes den nationale kontrolliste, samt tydeliggørelse af opdateringsfrekvensen og indfasningsbestemmelser for at skabe større forudsigelighed for de berørte.

Den foreslåede § 2, stk. 7, i Lovforslaget om straf for groft uagtsomme overtrædelser af artikel 4, stk. 1, litra b, i dual-use forordningen (eksport af produkter med dobbelt anvendelse til militær endelig anvendelse, når bestemmelseslandet er underlagt våbenembargo) kan lede til urimelige resultater. Begreber som "dobbelt anvendelse", "militær endelig anvendelse", "bestemmelseslandet" og "våbenembargo" er ikke præcist defineret, hvilket skaber usikkerhed og tvivl om, hvornår en handling kan anses for at være i strid med loven. Der er således ingen entydige definitioner i lovgivning eller retspraksis af hvornår et produkt kan have "dobbelt anvendelse", hvornår et produkt "helt eller delvis kan være bestemt til militær endelig anvendelse", hvad "bestemmelseslandet" indebærer, samt hvornår et bestemmelsesland "er genstand for en våbenembargo", jfr. nærmere nedenfor. Med disse uklarheder og uden klar vejledning og retspraksis er virksomheder og borgere i fare for at blive straffet for handlinger, som de ikke med rimelighed kunne have forstået eller forudset kunne være i strid med loven.

Nedenfor har vi uddybet vores bemærkninger til Lovforslagets § 1, stk. 6, samt § 2, stk. 7.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

§ 1, stk. 6: Den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om forbud og krav om tilladelse til eksport og overførsel inden for EU

Høringsforslaget medfører, at "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, og kan herunder fastsætte regler om en kontrolliste med de produkter med dobbelt anvendelse, der skal omfattes af forbud eller krav om tilladelse", jf. den foreslåede § 1, stk. 6.

Den foreslåede ordlyd af § 1, stk. 6, ("**Bemyndigelsesbestemmelsen**") indeholder en meget bred bemyndigelse for Erhvervsministeren til at fastsætte regler om forbud og krav om tilladelse til eksport og overførsel af produkter med dobbelt anvendelse uden at angive præcise kriterier for, hvornår denne bemyndigelse kan udnyttes. Bemyndigelsesbestemmelsen kan gøre det vanskeligt og uforudsigeligt for danske virksomheder og borgere at holde sig ajour med, hvilke produkter der er omfattet af eksportkontrolrestriktioner.

Nedenfor følger en række punkter, hvor Bemyndigelsesbestemmelsen efter Danske Advokaters opfattelse bør formuleres mere præcist.

Danske Advokater forstår, at baggrunden for Lovforslaget er behovet for at etablere en national kontrolliste. Som Bemyndigelsesbestemmelsen er formuleret, gives Erhvervsministeren imidlertid en bredere bemyndigelse end det, som umiddelbart forekommer nødvendigt til etablering af en national kontrolliste. Som vi forstår Bemyndigelsesbestemmelsen dækker den således alle regler om forbud og krav om

tilladelse til eksport og overførsel af dual-use produkter, som ikke er omfattet af de relevante EU-forordninger, herunder en national kontrolliste. Det forekommer ikke klart, hvorfor den meget brede bemyndigelsestekst er nødvendig.

Endvidere følger det af Lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.2, at *"det nu er nødvendigt med supplerende nationale mekanismer, så højteknologiske produkter med dobbelt anvendelse fortsat kan underlægges kontrol."*

Begrænsningen til højteknologiske produkter fremgår dog ikke af Bemyndigelsesbestemmelsen, hvilket kan medføre uklarhed om bestemmelsens rækkevidden.

Sammensteds fremgår følgende: *"Den nationale kontrolliste, som vil skulle fremgå af et bilag til udførselsbekendtgørelsen, vil udelukkende indeholde produkter, som hovedparten af medlemslandene i de multilaterale eksportkontrolregimer er blevet enige om at kontrolbelægge. Det vil sige forslag, som er støttet af langt de fleste medlemmer af regimet, men alligevel blokeres af politiske årsager og derfor ikke kan vedtages og opføres på de multilaterale kontrollister, og herefter gennem EU's kontrolliste få direkte virkning i Danmark. Produkterne er således alle blevet foreslået kontrolbelagt i de relevante fora på grund af konkrete risici for deres potentielle uønskede militære anvendelser. Erhvervsstyrelsen skal således ikke på eget initiativ kunne udvælge og tilføje produkter til den foreslåede nationale kontrolliste, men alene kunne opføre og tilføje produkter, hvor der i de respektive multilaterale eksportkontrolregimer er opnået bred enighed om at kontrolbelægge produkterne."*

Af bemærkningerne til Lovforslagets §1, stk. 6, fremgår derimod *"Med bestemmelsen kan der således i et bilag til bekendtgørelsen fastsættes en national kontrolliste, der oplister de produkter, som der i de internationale eksportkontrolregimer er opnået enighed om at underlægge kontrol [...]"*

Det forekommer på den baggrund uklart, om det kræver enighed, et kvalificeret flertal eller blot almindeligt flertal blandt medlemmerne i eksportkontrolregimerne, før et produkt tilføjes til den nationale kontrolliste. Dette bør præciseres i Lovforslaget, således at rækkevidden af bemyndigelsen er klar.

Forståelsen af reglerne vedrørende produkter med dobbelt anvendelse har også tidligere givet anledning til tvivl på flere områder, herunder vedrørende definitionen af begrebet "dobbelt anvendelse". Produkter, der ikke er opført på bilag I ("**EU's Kontrolliste**") til forordning 2021/821 af 20. maj 2021 om en EU-ordning for kontrol med eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse med senere ændringer ("**Dual-Use-Forordningen**"), men kvalificeres som produkter med dobbelt anvendelse, kan være meget vanskelige at identificere. Hvis kriterierne for, hvornår Erhvervsministeren kan opføre produkter med dobbelt anvendelse på en national kontrolliste, ikke indarbejdes direkte i Bemyndigelsesbestemmelsen, vil det være uklart, hvornår bemyndigelsen kan udnyttes.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til Lovforslaget, opdateres EU's Kontrolliste af EU-Kommissionen på baggrund af konsensusbeslutninger om produktlister i de fire multilaterale eksportkontrolregimer: Wassenaar Arrangementet, Missilteknologiregimet, Gruppen af Nukleare Leverandører og Australiengruppen. EU-Kommissionen opdaterer på den baggrund EU's Kontrolliste cirka en gang årligt. På nuværende tidspunkt er det derfor forudsigeligt for danske

virksomheder og borgere hvor hyppigt og omtrent hvornår, eksportører skal kontrollere, om deres produkter er blevet omfattet af nye eksportkontrolrestriktioner.

Hverken den foreslåede bestemmelse eller bemærkningerne til Lovforslaget indeholder afklaring af, hvornår og hvor hyppigt opdateringer af den national kontrolliste forventes at ske. Det vil være administrativt byrdefuldt og tidskrævende for danske eksportører at holde øje med eventuelle løbende opdateringer af en national kontrolliste (i tillæg til opdateringer af EU's Kontrolliste). Dette vil især gælde små og mellemstore virksomheder med mindre ressourcer til at overvåge og tilpasse sig ændringer. Det vil være hensigtsmæssigt, at opdateringer af den nationale kontrolliste finder sted parallelt med opdateringer af EU's Kontrolliste.

For at sikre forudsigelighed vil det i forlængelse heraf være relevant at inkludere bestemmelser om indfasning, således at der kan tages højde for ændringer af den nationale kontrolliste i forbindelse med allerede indgåede aftaler om eksport og overførsel af produkter (svarende til de "wind-down" perioder, som ofte vil gælde i forbindelse med eksportrestriktioner i internationale handelssanktionsregimer).

Det fremgår af pkt. 3.1.2 i de almindelige bemærkninger til Lovforslaget, at en national kontrolbelægning af produkter er en midlertidig løsning, indtil produkterne kan vedtages efter den normale procedure i regimerne og derefter tilføjes til EU's Kontrolliste. For at sikre gennemsigtighed kan det med fordel angives i loven, hvornår Bemyndigelsesbestemmelsen udløber, eller eventuelt skal tages op til revision (solnedgangsklausul).

Da ikke alle EU's medlemslande har indført nationale kontrollister, kan Lovforslaget stille danske eksportører i en ringere situation end eksportører fra andre af EU's medlemslande, således at der ikke er et "level playing field" for danske eksportører. Danske Advokater vil på den baggrund opfordre til en høj grad af koordinering af nationale kontrollister mellem EU's medlemslande.¹

§ 2, stk. 7: Indførelse af straffebestemmelser for grov uagtsom overtrædelse af catch-all-bestemmelsen i Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b

Den foreslåede § 2, stk. 7, indebærer, at "danske eksportører, der forsætligt eller groft uagtsomt, uden tilladelse fra Erhvervsstyrelsen, eksporterer produkter med dobbelt anvendelse, som ikke er opført på kontrollisten, men som helt eller delvis er eller kan være bestemt til anvendelse i forbindelse med militær endelig anvendelse i et land underlagt våbenembargo, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år."

Danske Advokater forstår Lovforslaget således, at ovenstående vedrører eksporter i strid med Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, men dette bør præciseres i lovtæksten, ligesom det for eksempel ikke er klart, om straffebestemmelsen også kan anvendes ved manglende overholdelse af notifikationspligten i Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 2.

¹ Danske Advokater anerkender EU's indledende tiltag for at skabe bedre koordinering af eksportkontrol af produkter med dobbelt anvendelse, som blandt andet præsenteret i EU Kommissionens "White paper on export control", Brussels, 24.1.2024 COM(2024) 25 final.

Den foreslåede § 2, stk. 7, baserer sig på catch-all-reglen i Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, som lider under betydelige uklarheder. Begreber som "dobbelt anvendelse", "militær endelig anvendelse", "bestemmelseslandet" og "våbenembargo" er ikke præcist defineret i hverken lovgivning eller retspraksis, jfr. nærmere nedenfor, hvilket skaber usikkerhed og tvivl om, hvornår en handling kan anses for at være i strid med loven. Det gælder navnlig, hvis strafbestemmelsen også er tænkt anvendt i forbindelse med overtrædelser af Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 2.

Identifikation af produkter med dobbelt anvendelse er teknisk og kompleks, selv for erfarne virksomheder. Det gælder navnlig produkter, som ikke er opført på EU's Kontrolliste. Manglen på klare retningslinjer i loven gør det vanskeligt for eksportører at afgøre, om deres produkter falder ind under denne kategori. Dual-Use-Forordningens definition af "dobbelt anvendelse" forekommer cirkulær og giver ingen konkrete eller praktiske retningslinjer for de kriterier, der skal lægges til grund ved vurderingen. Der er således ikke meget praktisk vejledning vedrørende fortolkningen af, hvad "dobbelt anvendelse" indebærer. For eksempel er det for nærværende uklart, om mindre standard produkter, som inkorporeres i et militært produkt (for eksempel almindelige bildæk til et militært køretøj eller sædvanlige skruer, som anvendes i et militært fartøj) vil kvalificere som produkter med dobbelt anvendelse, der således kan kræve eksporttilladelse. I den forbindelse bemærkes tillige, at selv begrebet "militær endelig anvendelse" i Dual-Use-Forordningens artikel 4 er uklart. Kræver det for eksempel, at produktet har en særlig funktion i krigsførelse? Begrebet "bestemmelsesland" er ligeledes uklart, herunder for eksempel hvis det drejer sig om militære køretøjer eller fartøjer, som løbende kan bevæge sig over landegrænser som led i den tiltænkte anvendelse.

Definitionen af og kriterierne for en "våbenembargo" er endvidere uklare, hvilket skaber tvivl om, hvornår et land anses for at være omfattet af en sådan embargo. Der findes flere former for våbenembargo, hvoraf nogle kun er rettet mod særlige grupperinger i et land, og det kan være uklart, hvornår et land er underlagt en relevant embargo. Er der f.eks. alene tale om lande, som EU har indført våbenembargo mod? Eller er der tale om de typer af våbenembargo, som følger af våbenbekendtgørelsens² § 35, stk. 7, herunder våbenembargo vedtaget i FN, OSCE eller EU?

Vi forstår af de specielle bemærkninger til Lovforslaget vedrørende § 2, stk. 6, at man ønsker at ensrette strafpålæggelse af Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra a og litra b. Danske Advokater finder dog, at der er betydelige forskelle imellem de to bestemmelser, idet anvendelse i forbindelse med masseødelæggelsesvåben udgør en unik og særlig trussel, hvorimod produkter til militær anvendelse i et land under våbenembargo repræsenterer en bredere og langt mere uklar kategori. At pålægge den samme straf som ved masseødelæggelsesvåben forekommer ikke proportionalt og tager ikke højde for de kompleksiteter, der er involveret i vurderingen af militær endelig anvendelse i forbindelse med en våbenembargo.

Vi bemærker i øvrigt, at særligt grove overtrædelser af våbenbekendtgørelsens § 35, stk. 7, som omhandler udførelse af våben til lande underlagt en våbenembargo i FN,

² Bekendtgørelse nr. 2531 af 20/12/2021 om våben og ammunition mv.

OSCE eller EU, udelukkende straffes i forsætlige tilfælde, jf. straffelovens³ § 192 a. Det forekommer heller ikke i dette tilfælde proportionalt, hvis udførsel af våben til lande underlagt våbenembargo kun straffes ved forsætlige tilfælde, mens udførsel af produkter med dobbelt anvendelse til de samme lande kan straffes ved blot grov uagtsomhed.

Vi bemærker endvidere, at når Erhvervsstyrelsen på anmodning fra en eksportør fortager et såkaldt slutbrugertjek/kundetjek, og i den forbindelse finder, at der er kritiske oplysninger om slutbrugeren/kunden/produkter, vil resultatet af den kontrol, som Erhvervsstyrelsen sender til virksomheden, som oftest ikke indeholde informationer om, hvilke kritiske oplysninger, der er om slutbrugeren/kunden, henholdsvis produktet. Det er på den baggrund vanskeligt for modtageren af slutbrugertjekket at vurdere, om Erhvervsstyrelsens meddelelse opfylder kriterierne i Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra a eller b, således at eksport i visse tilfælde kan kræve tilladelse. Det betyder, at selv når en eksportør får foretaget et slutbrugertjek/kundetjek, vil det ikke give eksportøren tilstrækkelig information til at vurdere hvilke regler, eksportøren i givet fald skal opfylde.

I lyset af de betydelige uklarheder og usikkerheder, der omgiver den foreslåede § 2, stk. 7, mener Danske Advokater ikke, det vil være rimeligt at strafpålægge overtrædelse af Dual-Use-Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, som ikke er forsætlige, men alene groft uagtsomme. Med de uklarheder, der gælder på området, og uden klar vejledning og retspraksis er virksomheder og borgere i fare for at blive straffet for handlinger, som de ikke med rimelighed kunne have forudset som værende i strid med loven.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar og står gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Charlotte Hvid Olavsgaard
Specialkonsulent
Danske Advokater
cho@DanskAdvokater.dk

³ Lovbekendtgørelse 2022-09-28 nr. 1360, Straffeloven