



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Gade 35
2500 Valby

AMNESTY INTERNATIONAL
DANSK AFDELING

Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K

T: 3345 6565
F: 3345 6566

www.amnesty.dk
amnesty@amnesty.dk

1. marts 2019

Høring vedrørende evaluering af udbudsloven

Amnesty International Danmark takker for muligheden for at komme med høringssvar vedrørende evaluering af udbudsloven. I høringssvaret vil vi forholde os til den del af loven, der har med samfundsansvar i offentlige indkøb at gøre. Vi har fra Amnestys side ikke selv erfaringer som bruger af loven, men har bl.a. gennem vores repræsentation af NGO-netværket 92-gruppen i Dialogforum for Samfundsansvar og Vækst - som regeringen havde nedsat fra 1. januar 2016 til 31. december 2017 - haft mulighed for at drøfte samfundsansvar i offentlige indkøb og herunder udbudsloven med både tilbudsgivere, brancheorganisationer, kommuner og Kommunernes Landsforening. På baggrund af drøftelserne indgav Dialogforum i august 2017 nogle anbefalinger til regeringen på området¹ som vil blive inddraget i høringssvaret her, hvor vi finder det relevant. Dialogforums anbefalinger afgav dog sine anbefalinger indenfor rammen af den nuværende udbudslov, hvor det er muligt – men frivilligt - for offentlige aktører at stille krav om samfundsansvar i offentlige udbud og indkøb. Vi ønsker at gå længere i vores anbefalinger, da vi ser et klart behov for ændringer i udbudsloven for at samfundsansvar bliver en ordentlig og integreret del af offentlige indkøb. Anbefalingerne i dette høringssvar udgør et uddrag af de fælles anbefalinger som vi/Amnesty International Danmark indgav sammen med en række andre NGO'er og Herning Kommune, da forslag til udbudslov var i høring i december 2014.² Vi henviser udover høringssvaret her til anbefalingerne i det høringssvar, som går mere i detaljer med menneskerettigheder, miljø, skat og forskellige dele af udbudsprocessen, end vi har kunnet nå i dette høringssvar.

I høringssvaret her gennemgår vi først det behov, som vi ser for at inddrage samfundsansvar langt bedre i offentlige indkøb, dernæst redegør vi for de udfordringer med hensyn til samfundsansvar i offentlige indkøb, som mange

1

https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/dialogforums_anbefalinger_om_samfundsansvar_i_offentlige_indkoeb.pdf

²² <https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l164/bilag/2/1510921.pdf>



tilbudsgivere står overfor. Til sidst gennemgår vi de forslag til ændringer af udbudsloven, som vi ser et behov for.

Behovet for samfundsansvar i offentlige indkøb

Der var bred enighed i Dialogforum for Samfundsansvar og Vækst om, at det er både nødvendigt og muligt at identificere og gennemføre konkrete tiltag til fremme af mere ansvarlige og bæredygtige offentlige indkøb. Med indkøb for ca. 300 mia. kroner om året af varer, som ofte produceres under problematiske menneskerettigheds-, miljø- og skattemæssige forhold, er det vigtigt, at offentlige aktører får ordentligt kendskab til og integrerer internationalt anerkendte standarder, herunder først og fremmest FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv (UNGP) og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder i deres indkøbspraksis.

Tilbudsgivernes erfaringer med samfundsansvar i offentlige indkøb

Som det fremgår af Dialogforums anbefalinger om samfundsansvar i offentlige indkøb³, peger erfaringerne fra de tilbudsgivere, som Dialogforum indsamlede erfaringer fra bl.a. på, at der er mange virksomheder, der både har evnen og viljen til at tilbyde produkter og serviceydelser, der inddrager samfundsmæssige hensyn. Men de oplever ikke, at dette blev vægtet i tilstrækkelig grad af de offentlige aktører. De oplever også, at kravene om samfundsansvar ikke udmønter sig ensartet og klart overfor virksomhederne på tværs af stat, regioner og kommuner. Et problem er også opfølgning på og monitorering af de krav som stilles.

Amnesty International Danmarks anbefalinger med hensyn til ændringer af udbudsloven

Dialogforum giver i sine anbefalinger til regeringen udtryk for, at regeringen og politikere i regioner og kommuner bør formulere klare politiske forventninger til offentlige indkøb, der fremmer mere ansvarlige og bæredygtige indkøb. Dette er vi meget enige i. En vigtig forudsætning for det er dog, at udbudsloven ikke blot giver flere muligheder for, at offentlige aktører kan inddrage samfundsansvar i forbindelse med offentlige indkøb, men at det gøres mere lovpligtigt.

Vi anbefaler derfor følgende:

1) Det bør gøres lovpligtigt ikke at tildele kontrakter baseret på pris alene

EU's udbudsdirektiv gør det muligt for medlemsstaterne at beslutte ikke at benytte pris som eneste tildelingskriterium ved alle eller udvalgte indkøb:

3

https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/dialogforums_anbefalinger_om_samfundsansvar_i_offentlige_indkøb.pdf, side 3



”Medlemsstaterne kan fastsætte, at de ordregivende myndigheder ikke må anvende pris alene som det eneste tildelingskriterium eller begrænse brugen heraf til bestemte kategorier af ordregivende myndigheder eller visse typer af kontrakter”⁴

Dette har et flertal i Folketinget dog valgt ikke at implementere i udbudsloven indtil nu. I stedet har ordregivende myndigheder mulighed for at benytte netop pris som eneste tildelingskriterie ved tildeling af kontrakter:

”En ordregiver skal identificere det mest økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af et af følgende tildelingskriterier:

- 1) Pris,
- 2) Omkostninger eller
- 3) Bedste forhold mellem pris og kvalitet”⁵

Dette finder vi meget beklageligt, da vi mener det kan stå i stor kontrast til ønsket om at fremme samfundsansvar ved offentlige indkøb.

Vi opfordrer derfor til, at betragtningen i EU-Direktivet bliver gjort gældende, således, at det ikke er muligt for offentlige ordregivere at tildele en kontrakt baseret på laveste pris alene. Dette er særligt vigtigt ved indkøb af risikoprodukter som fx elektronik og bomuld/tekstil, der ofte er produceret under problematiske menneskerettigheds- og miljømæssige forhold.

- 2) **Det bør gøres lovpligtigt for offentlige aktører at udøve nødvendig omhu (due diligence) og kræve nødvendig omhu af tilbudsgivere baseret på FNs retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv og OECDs retningslinjer for multinationale virksomheder**

Ifølge FN's retningslinjer for Menneskerettigheder og Erhverv (UNGP) princip 6 har stater et ansvar for at fremme respekt for menneskerettighederne overfor de virksomheder, som de indgår kommercielle relationer med:

” States conduct a variety of commercial transactions with business enterprises not least through their procurement activities. This provides States – individually and collectively – with unique opportunities to promote awareness of and respect for human rights by those enterprises including through the terms of contracts, with due regard to States’ relevant obligations under national and international law”⁶

Udover det skal offentlige myndigheder også selv udvise ansvarlig virksomhedsadfærd i forhold til menneskers rettigheder, miljøet, klimaet og

⁴ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF, artikel 67

⁵ <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=175507>, §162

⁶ https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf, side 9.



principper om ansvarlig skattebetaling. Dette fremgår af Lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, hvor også offentlige institutioner kan blive indklaget ved mæglings- og klageinstitutionen, hvis de overtræder OECDs retningslinjer for multinationale virksomheder.⁷ Ifølge både OECDs retningslinjer og FNs retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv skal der udøves nødvendig omhu (due diligence) for at leve op til ansvaret om ikke at overtræde OECD's og FNs retningslinjer. Ifølge OECD's retningslinjer går due diligence ud på følgende:

"håndtere aktuelle risici med nødvendig omhu (due diligence), for eksempel ved indarbejdning i virksomhedens risikostyringssystem, med henblik på at identificere, forebygge og afhjælpe aktuelle og mulige overtrædelser....samt redegøre for, hvordan sådanne overtrædelser håndteres. Udvisning af nødvendig omhu afhænger af omstændighederne i den konkrete situation"⁸

Og endvidere:

"gennem egne aktiviteter undgå, at forårsage eller medvirke til overtrædelse på de områder, der er dækket af Retningslinjerne og adressere dem, hvor de forekommer"⁹

"søge at forebygge eller afhjælpe overtrædelser, hvor de ikke har forårsaget dem, men hvor overtrædelsen har direkte sammenhæng med deres aktiviteter, produkter eller serviceydelser via en forretningspartner. Formålet er ikke at flytte ansvaret fra den enhed, der forårsager overtrædelsen, til den virksomhed, den har en forretningsmæssig relation til"¹⁰

Offentlige myndigheder har altså et ansvar for ikke kun at fremme samfundsansvar i forhold til sine leverandører men også for selv at overholde internationale standarder for ansvarlig virksomhedsadfærd – da offentlige myndigheder i lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd også selv ses som virksomheder eller "enterprises" der skal udvise ansvarlig virksomhedsadfærd og nødvendig omhu.

Vi anbefaler derfor, at udbudsloven revideres til at stille krav til ordregivere om at de både selv skal udøve nødvendig omhu på de områder, der indgår i OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder og at offentlige myndigheder skal kræve, at de virksomheder som de indgår kommercielle relationer med, skal udøve due diligence på de samme områder.

Vi ser i denne sammenhæng en nøje sammenhæng mellem kontraktens genstand og kontraktens gennemførelse i udbudsloven. Produkter kan kun siges at være ansvarlige, hvis de forhold som produkterne er produceret under, er

⁷ <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=142515>

⁸

https://samfundsansvar.dk/sites/default/files/media/oecd_retningslinjer_for_multinationale_virksomheder.pdf, Generelle politikker 10

⁹ Ibid, 11

¹⁰ Ibid, 12



ansvarlige. Et ansvarligt produkt er en konsekvens af ansvarlige produktionsforhold.

3) Rapportering om samfundsansvar bør gøres lovpligtigt for offentlige ordregivere i lighed med virksomheder

Siden 2009 har de 1100 største danske virksomheder været forpligtet til at rapportere om deres arbejde med samfundsansvar som del af årsregnskabsloven (primært §99a)¹¹. Med EU-Direktivet fra 2014 er der også skærpede krav til rapporteringen. Virksomhederne skal bl.a. rapportere om de største risici på mindst 5 CSR-områder, de due diligence (nødvendig omhu) processer, som de har etableret samt også de risici, der er forbundet med deres leverandørkæder, serviceydelser og produkter. Det offentlige køber årligt ind for knapt 300 mia. kroner, men er i dag slet ikke forpligtet til at rapportere om sit arbejde med samfundsansvar.

Vi opfordrer til, at udbudsloven revideres til at stille krav om, at offentlige myndigheder skal rapportere om deres indsats mht samfundsansvar som minimum på lige fod med og i samme omfang som store danske virksomheder.

4) Der bør være flere muligheder for at udelukke en tilbudsgiver i udbudsloven

Med EU's udbudsdirektiv har offentlige ordregivere mulighed for at udelukke tilbudsgivere, samt at (præ)sortere tilbudsgivere ud fra egnethedskriterier.

Ifølge udbudsloven skal tilbudsgivere udelukkes fra offentlige kontrakter hvis de er dømt for:

- Deltagelse i kriminel organisation
- Bestikkelse
- Svig (herunder skattesvig)
- Terrorhandlinger
- Hvidvaskning eller finansiering af terrorisme
- Børnearbejde, menneskehandel
- Skattegæld på over 100.000 kr.¹²

Vi finder det problematisk, at listen ikke omfatter involvering i grove krænkelse af alle menneskerettighederne (men blot børnearbejde og menneskehandel), stor skade på miljøet og leverandører der opererer i skattely. Vi anbefaler at udbudsloven bliver revideret til også at omfatte udelukkelse i disse tilfælde.

¹¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206314>

¹² <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=175507>, §135



Udover dette bør der også gives mulighed for at udelukke leverandører på baggrund af negative udtalelser fra Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd.

5) Der bør være lovkrav om at vurdere om leverandører lever op til krav om samfundsansvar

Når der stilles krav til kontraktens udførelse og der ikke følges op på dette, eller når overholdelse af menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder og miljø opstilles som et kontraktkrav, uden at der er en fast praksis for, hvordan man kontrollerer dette, så er det konkurrenceforvridende.

Virksomheder, der tager et samfundsansvar (som sikrer sig at deres produktion er i orden, at arbejderne har sikre arbejdsforhold, bliver betalt en fair løn og ikke bliver tvunget til overarbejde, f.eks.) vil bruge tid og ressourcer på dette. Hvis denne indsats ikke vurderes, når det offentlige tildeler ordrer, vil deres billigere konkurrent – der ikke lever op til deres samfundsansvar – vinde ordren. Dette må betragtes som en unfair konkurrencesituation og i strid med politiske målsætninger om, at det offentlige skal efterspørge produkter produceret under ansvarlige forhold.

Vi anbefaler derfor, at en dansk udbudslov sikrer en fast praksis for at vurdere hvorvidt leverandører til det offentlige lever op til krav om ikke at påvirke arbejdstagerrettighederne, miljøet og menneskerettighederne negativt, samt har en ansvarlig skattepraksis. Dette vil være en vigtig og nødvendig ensretning i krav til leverandører og dermed betyde en mere fair konkurrence for virksomheder der byder på offentlige ordre. Der bør også følges op og monitoreres overfor leverandøren efter at kontrakten er blevet tildelt.