



Københavns Kommunes beslutning om boykot af virksomheder, der driver forretning i Rusland



1 Indledning og konklusion

Vi er blevet bedt om at udarbejde en overordnet juridisk vurdering af Borgerrepræsentations beslutning af 4. maj 2023 om boykot af danske virksomheder, der driver forretning i Rusland.

Beslutningen pålægger Økonomiudvalget at fremlægge en sag til politisk behandling i Borgerrepræsentation om at boykotte danske virksomheder, der driver forretning i Rusland. Så vidt vi kan vurdere på grundlag af det offentligt tilgængelige materiale, vil beslutningen medføre, at Københavns Kommune fremover skal undlade at købe produkter fra virksomheder, der driver forretning i Rusland, ligesom det ved fremtidige udbud og lignende skal fremgå, at virksomheder, der ønsker at indgå kontrakter med Københavns kommune skal afstå fra at bruge underleverandører, der driver forretning i Rusland.

Det er vores umiddelbare vurdering, at beslutningen på flere punkter er i strid med gældende ret, ligesom den vil have en række afledte negative økonomiske konsekvenser for borgerne i Københavns kommune. Vi har uddybet dette nedenfor i afsnit 2-4.

2 Det er lovligt for danske virksomheder at drive forretning i Rusland

Borgerrepræsentationens beslutning af 4. maj 2023 er i modstrid med regeringens og Folketingets politik om danske og udenlandske virksomheders aktiviteter i Rusland. Hverken regeringen eller Folketinget har ønsket at gøre det ulovligt at drive forretning i Rusland, og det er tvivlsomt, om Københavns Kommune i medfør af kommunalfuldmagten har fornødent grundlag til at indføre et boykot af danske virksomheder, ligesom det også synes at stride imod grundlovens § 19 at Københavns Kommune fastlægger en udenrigspolitisk linje, som strider imod regeringens politik.

Kommunalfuldmagten omfatter som begreb det forhold, at kommunen uden egentlig lovhjæmmel har adgang til at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter. Kommunalfuldmagten giver ikke adgang til at foretage indgreb over for borgerne som eksempelvis påbud og forbud eller opkrævning af skat og lign. Der gives heller ikke adgang til at give dispensationer og lignende fra lovgivningen. Sådanne afgørelser kræver sædvanlig hjemmel i lov eller tilsvarende grundlag.¹

Folketinget har ikke fundet grundlag for at forbyde danske virksomheders aktiviteter i Rusland forudsat, at der ikke hermed sker krænkelse af sanktioner eller lignende.

På grundlag af fra vores gennemgang af offentligt tilgængelige kilder har der siden Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 heller ikke hverken i regeringen eller Folketinget formelt været rejst forslag om, at danske virksomheder, der driver forretning i Rusland, skal pålægges sanktioner, have forringet deres rammevilkår eller på anden måde udsættes for økonomiske restriktioner som følge af denne aktivitet.

Såfremt beslutningen af 4. maj 2023 gennemføres vil der være tale om en intensivt indgreb, da flere danske virksomheder de facto fratages et aktuelt og potentialet marked. Sådanne indgreb af ekspropriativ karakter vil sædvanligvis kræve lovhjæmmel og er under alle omstændigheder ikke omfattet af kommunalfuldmagten.

Beslutningen af 4. maj 2023 lægger endvidere op til en anden udenrigspolitisk linje end den, regeringen og Folketingets har valgt at følge. Grundlovens § 19 slår fast, at det er regeringen og i

¹ Karsten Revsbech, Jens Garde, og Søren Højgaard Mørup, Kommunalret, 5. udgave, 2023, side 21



visse tilfælde regeringen og Folketinget, som handler på rigets vegne i udenrigspolitiske anliggender. Indførelse af en boykot vil sende et tydeligt udenrigspolitisk budskab, hvilket faktisk og retligt vil indebære, at Københavns Kommune vælger en anden udenrigspolitisk retning end den, der er fastlagt af regeringen og Folketinget. Der er så vidt vi kan ikke hjemmel hertil og det bør derfor afklares med regeringen, om Københavns Kommune kan træffe en sådan beslutning.

Dette synes også at være baggrunden for, at Hørsholm Kommune den 24. april 2023 ved behandlingen af et forslag svarende til det, som ligger til grund for beslutningen af 4. maj 2023, besluttede at gå til regeringen *"med det formål at få skabt den manglende lovhjemmel til at boykotte danske virksomheder, der driver forretning i Rusland"*.

3 Forslaget er i strid med grundlæggende udbudsretlige og forvaltningsretlige principper

Det er endvidere vores vurdering, at beslutningen af 4. maj 2023 vil være i strid med grundlæggende principper i udbudsloven og EU-udbudsdirektivet (direktiv 2014/24 EU) såvel som forvaltningsretlige principper om ligebehandling og proportionalitet.

Københavns Kommune er som ordregiver i en udbudsproces forpligtet til at overholde principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, jf. udbudslovens § 2. Efter ligebehandlingsprincippet har Københavns Kommune pligt til at behandle alle ansøgere og tilbudsgivere lige, og ordregivers beslutninger må ikke være påvirket af uvedkommende hensyn. Dette indebærer et forbud mod forskelsbehandling imellem ansøgere og tilbudsgivere, medmindre forskelsbehandlingen kan begrundes i et rent objektivt eller sagligt forhold.

Københavns Kommunes beslutning om boykot vil, såfremt den gennemføres, stride imod princippet om ligebehandling, da beslutningen ikke har grundlag i et sagligt eller objektivt begrundet forhold, men er alene motiveret af konkrete politiske interesser og mål. Det forhold, at Københavns Kommune endnu ikke har klarlagt, hvordan Københavns Kommune vil definere aktiviteter i Rusland støtter tillige, at et boykot vil udgøre ulovlig diskrimination, da det ikke vil være sagligt at lade et sådant uklart kriterie, finde anvendelse på udbudsprocessen, navnlig fordi at det vil skabe en væsentlig tvivl om, hvordan kriteriet vil implementeres i udbudsprocessen.

Hertil kommer også, at en ordregiver ikke må tilrettelægge en udbudsproces, der er i strid med proportionalitetsprincippet, herunder stille krav til deltagernes egnethed, der går videre end hvad der er nødvendigt og sagligt for udbuddet. Med andre ord er ordregiver afskåret fra at stille krav til tilbudsgivere, som ikke konkret vedrører udbuddet, og som ikke direkte angår krav til tilbudsgivernes generelle kvalifikation og egnethed.

I tillæg hertil er Københavns Kommune afskåret fra at udelukke ansøgere og tilbudsgivere fra udbudsprocessen, hvis ikke udelukkelsen kan ske med hjemmel i enten en obligatorisk eller frivillig udelukkelsesgrund, jf. lovens §§ 134 a-137. De forhold, der motiverer kommunens foreslåede boykot omfattes efter lovens bestemmelser hverken af de obligatoriske eller frivillige udelukkelsesgrunde.

Det foreslåede boykot vil endvidere være i strid med principperne i tilbudsloven, hvor ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet også gælder som grundprincipper, ligesom en boykot efter alt at dømmes vil stride mod kommunens pligt til at udnytte de muligheder, der findes for at skabe en tilstrækkelig konkurrence.



Side:
4 af 4

Det er endelig vores vurdering, at beslutningen – hvis gennemført – vil stride med grundlæggende og almindelige forvaltningsretlige principper om ligebehandling og saglig forvaltning, idet kommunen vil forskelsbehandle virksomheder på grundlag af en aktivitet, som Folketinget har valgt ikke at gøre ulovlig.

Såfremt beslutningen gennemføres kan dette medføre om at udbuddet enten må gå om eller give anledning til erstatningskrav.

4 Forslaget vil have økonomisk skadevirkning for Københavns kommune

Beslutningen vil endelig medføre, at Københavns Kommune kommer til at udelukke adskillige, væsentlige og kompetente aktører fra at levere produkter i forbindelse med kommunens projekter. Dette vil alt andet lige indebære en fordyrelse af kommunens projekter eller potentielt føre til, at nogle projekter ikke vil kunne gennemføres.

Så vidt vi kan vurdere ud fra offentligt tilgængeligt materiale, er de økonomiske konsekvenser forbundet med en boykot ikke afklaret endsige drøftet politiske forud for beslutningen af 4. maj 2023. Københavns Kommune bør også skabe klarhed herover, før der gennemføres en boykot.

København, den 12. maj 2023

Gorrissen Federspiel

Jacob Skude Rasmussen