



14. august 2015

Juridisk vurdering af Københavns Kommunes mulighed for at beslutte ikke at investere i aktier mv. i Ryanair.

ØU har i mødet den 11. august 2015 bedt om et notat med en redegørelse for, om der juridisk er noget til hinder for, at Københavns Kommune beslutter ikke at investere i aktier, obligationer mv. i flyselskabet Ryanair. Notatet skal foreligge inden BR's behandling af sagen i mødet den 20. august 2015.

Konklusion

Under henvisning til redegørelsen nedenfor er der ikke efter en umiddelbar vurdering noget juridisk til hinder for, at kommunen i forbindelse med forvaltningen af sine aktieinvesteringer kan varetage et samfundsansvar, herunder hensyn til sikring af ordentlige løn – og arbejdsvilkår, forudsat at beslutningen også er økonomisk forsvarlig.

Der er i den forbindelse lagt vægt på, dels at kommunen i forbindelse med aktieinvesteringer i princippet er stillet som en privat investor, dels Økonomi- og Indenrigsministeriets (ØIM) (nu Social – og Indenrigsministeriets) begrundelse i udtalelsen af 3. maj 2013 om varetagelse af Fair Trade – hensyn i en kommunes indkøbspolitik og Statsforvaltningens udtalelse af 22. oktober 2013 om kommunens anvendelse af arbejdsklausuler i kontrakter om tjenesteydelser mv.

Af Fair Trade – udtalelsen fremgår det, at en kommune har en saglig, kommunal interesse i at varetage sine opgaver på en sådan måde, at kommunen heri inddrager hensyn til sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv.

Endvidere bemærkes, at andre virksomheder, herunder Pension Danmark, ATP og Industriens Pension, har meldt ud, at de vil afstå fra at investere i Ryanair med henvisning til løn - og arbejdsforhold hos selskabet.

Baggrund

ØU tiltrådte den 11. august 2015 følgende medlemsforslag:

At Økonomiudvalget pålægger Økonomiforvaltningen at meddele Københavns Kommunes kapitalforvaltere, at aktier, obligationer med videre i flyselskabet Ryanair, herunder aktier, obligationer med videre som kommuner måtte eje gennem investeringsforeninger, straks skal afhændes.

Chefjurist

Rådhuset
1599 København V

Telefon
33 66 33 66

Telefax
33 66 70 10

Direkte telefon
33 66 22 87

E-mail
vi@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800220

www.kk.dk

At Økonomiudvalget påregger Økonomiforvaltningen at meddele Københavns Kommunes kapitalforvaltere, at Københavns Kommune ikke fremover hverken direkte eller gennem investeringsforeninger skal investere i aktier, obligationer med videre i flyselskabet Ryanair.

Motivering

Ved behandling af Københavns Kommunes finansielle strategi og risikopolitik i Økonomiudvalget 16. juni 2015 afgav Socialdemokraterne, Enhedslisten og SF følgende protokolbemærkning: "Partierne er tilfredse med, at Københavns Kommune undlader at investere i selskaber, som begår grove overtrædelser i forhold til arbejdstagerrettigheder. Pension Danmark, ATP og Industriens Pension har meldt ud, at de vil afstå fra at investere i RyanAir med henvisning til løn- og arbejdsforhold hos selskabet. Partierne ønsker, at Københavns Kommune tilsvarende undlader at investere i RyanAir og vil derfor fremsætte et forslag til politisk behandling herom."

Med dette medlemsforslag følges op på intentionen i protokolbemærkningen. Forslagsstillerne ønsker ikke generelt at ændre på den praksis, at overordnede principper om bl.a. menneskerettigheder og overholdelse af konventioner ligger til grund for kommunens etiske investeringspolitik og de konkrete negativlister, som godkendes af Økonomiudvalget.

Det vedtagne medlemsforslag blev af et mindretal i ØU begæret indbragt for BR, jf. § 23 i lov om kommunernes styrelse.

Konsekvensen af det tiltrådte medlemsforslag vil i praksis betyde en tilføjelse af Ryanair til de eksisterende negativlister med selskaber, som Københavns Kommune ikke ønsker at investere i.

Det er efter det oplyste i motiveringen for medlemsforslaget andre, herunder Pension Danmark, ATP og Industriens Pension, der har meldt ud, at de vil afstå fra at investere i Ryanair med henvisning til løn- og arbejdsforhold hos selskabet.

Københavns Kommunes etiske investeringspolitik

Om kommunens investeringspolitik er det oplyst, at kommunens aktieinvesteringer foretages af Københavns Kommunes investeringsforening, og at midlerne forvaltes af fire kapitalforvaltere. Til brug for eksklusion af selskaber, der ikke følger den etiske investeringspolitik, anvendes negativlister, der løbende ajourføres. Ryanair er ikke på den seneste negativliste over selskaber, som Københavns Kommune har besluttet forvalterne ikke må investere i.

Københavns Kommunes etiske investeringspolitik, der oprindeligt blev vedtaget af ØU i 2009, bygger på FN-konventioner og andre anerkendte normer og standarder. Det gælder f.eks. på områder som:

- Menneskerettigheder
- Våbenproduktion
- Arbejdstagerrettigheder
- Miljøbeskyttelse
- Antikorruption

Den etiske investeringspolitik omfatter også et forbud mod investering i selskaber, der producerer A-våben.

Den etiske investeringspolitik gælder både aktier og obligationer.

Juridisk vurdering

Lov om kommunernes styrelse (KSL), § 44, indeholder flg. bestemmelse om forvaltningen af kommunens midler:

"Midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i pengeinstitut eller på postgirokonto eller anbringes i sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes."

Efter Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 957 af 10.07.2013 om anbringelse og bestyrelse af fondes midler (Anbringelsesbekendtgørelsen) kan en kommune lovligt anbringe i princippet alle de midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, i investeringsforeninger, der opfylder betingelserne i Anbringelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1, der har flg. indhold:

"Anbringelse kan ske i andele i udbyttegivende UCITS eller afdelinger af sådanne, der er omfattet af lov om investeringsforeninger m.v. eller andre nationale gennemførelsesforanstaltninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/65/EF af 13. juli 2009 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) (UCITS-direktivet). Det er en betingelse, at UCITS'ens vedtægter ikke indeholder bestemmelser om

- 1) at foreningen kun give et årligt bidrag af formuen til humanitære eller almennyttige organisationer,*
- 2) at foreningen må udlodde af sin formue i de år, hvor investeringsafkastet ikke modsvarer indtjeningsbehovet, eller*
- 3) at indløsning ikke kan finde sted i en forud fastlagt periode."*

Der kan ikke indlægges yderligere begrænsninger i kommunernes adgang til at anbringe midler i investeringsforeninger eller afdelinger heraf, end hvad der følger af Anbringelsesbekendtgørelsen, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., side 374.

I forbindelse med aktieinvesteringer er kommunen i princippet stillet som en privat investor, som kan vedtage sin egen investeringspolitik og risikoprofil. Kommunen må antages også i den sammenhæng at skulle varetage saglige hensyn og handle økonomisk forsvarligt.

Af medlemsforslaget fremgår det, at begrundelsen for beslutningen om ikke at investere i aktier, obligationer mv. i flyselskabet Ryanair er selskabets løn - og arbejdsvilkår.

Spørgsmålet om, hvorvidt hensynet til løn - og arbejdsvilkår i de selskaber, som kommunen ønsker at investere i, er et sagligt hensyn, skal besvares efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

I de senere år har Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) (nu Social – og Indenrigsministeriet) i sin tilsynspraksis på det kommunalretlige område accepteret, at kommunerne kan tage et samfundsansvar i forbindelse med deres beslutninger.

I fastlæggelsen af, hvad et samfundsansvar omfatter, har ØIM bl.a. henvist til OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder, og årsregnskabsloven, som gælder for private virksomheder.

I årsregnskabsloven er det fastsat, at store virksomheder skal supplere ledelsesberetninger med en redegørelse for samfundsansvar, hvorved forstås, at virksomheder frivilligt integrerer hensyn til bl.a. menneskerettigheder, sociale forhold, miljø – og klimamæssige forhold samt bekæmpelse af korrupsion i deres forretningsstrategi og forretningsaktiviteter.

OECD's retningslinjer er et sæt ikke retligt bindende anbefalinger til efterlevelse af principper om god forretningsskik. Retningslinjerne er udformet for at bidrage til, at såvel store som små multinationale selskaber handler i overensstemmelse med de politiske og samfundsmæssige standarder, der er gældende i de involverede lande. Retningslinjerne tilsigter at fremme og udvikle bæredygtighed og social ansvarlighed ved at sikre ansvarlig virksomhedsadfærd i relation til miljø, klima, menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder, herunder forholdet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere.

Kriteriet for samfundsansvar er for kommuner blevet formuleret i ØIM's udtalelse af 3. maj 2013 om Fair Trade-hensyn. Denne sag vedrørte Aarhus Kommunes ønske om at have status som Fair Trade By, og kommunen havde bl.a. besluttet at fremme indkøb af Fairtrade - mærkede produkter. Fairtrade Mærket betyder, at nogle af verdens fattigste bønder får en mindstepris for deres produkter, og at arbejdere på for eksempel plantager får forbedrede arbejdsforhold.

ØIM henviste i udtalelsen til, at det i såvel internationale som i danske sammenhænge antages, at private virksomheder bør tage et samfundsansvar. Endvidere lagde ministeriet en del vægt på eksistensen af lo-

ven om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, idet denne institution kan behandle klager over, at private og offentlige myndigheder, herunder kommuner, ikke overholder OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder om ansvarlig virksomhedsadfærd.

ØIM fandt bl.a. på denne baggrund, at en kommune uden hjemmel i skreven lovgivning kan påtage sig et samfundsansvar i forbindelse med sin opgavevaretagelse. ØIM fandt således, at en kommune har en saglig, kommunal interesse i at varetage sine opgaver på en sådan måde, at kommunen heri inddrager hensyn til sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv., dvs. et samfundsansvar, jf. også professor, dr. jur. Karsten Revsbech i hans bog "Kommunale opgaver, Kommunalfuldmagten mv.", side 113 ff.

Statsforvaltningen har ligeledes i sin udtalelse af 22. oktober 2013 vedr. Københavns Kommunes anvendelse af arbejdsklausuler i kontrakter om tjenesteydelser mv. accepteret, at kommunen kan tage et samfundsansvar vedr. løn – og arbejdsvilkår. I den forbindelse bemærkes, at kommunen ikke kan stille krav om dansk overenskomst som forudsætning for ordentlige løn – og arbejdsvilkår.

Ved fastlæggelsen af kommunens investeringspolitik har kommunen i lighed med private investorer frihed til at vurdere, hvilke saglige hensyn, der skal lægges vægt på og vurderingen heraf i forhold til konkrete investeringer.

Der foreligger ikke retspraksis eller tilsynsafgørelser om en kommunes adgang til at kunne beslutte at udelukke investeringer i konkrete virksomheder under henvisning til virksomhedens løn - og arbejdsforhold.

Med forbehold herfor og under henvisning til ovenstående er den juridiske vurdering, som anført i **konklusionen** ovenfor.

Er kommunen forpligtet til at partshøre Ryanair?

Kommunens beslutninger om investeringer i forbindelse med forvaltningen af kommunens midler er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand og dermed ikke omfattet af forvaltningslovens partshøringsregler. Hensynet til god sagsbehandlingsskik vil ej heller under henvisning til beslutningens karakter kunne begrunde en pligt for kommunen til at partshøre Ryanair.