

Spørgsmål:

Kenneth F. Christensen anmodede den 28. april 2015 om en undersøgelse af hvorvidt de nuværende sociale klausuler er dækkende for indkøb af flybilletter?

# NOTAT

RÅDHUSET

Økonomi og Stabe  
Borgmesterkontoret  
Jurist:  
Jakob Tønners

Sagsnr.: 15/17835

Dato: 3. juni 2015/jtq

Svar:

Hvidovre Kommune er med på SKI-aftalen på området for køb af flybilletter og Hvidovre Kommune køber dermed flybilletter via SKI-aftalen. Konkret sker køb af flybilletter gennem rejsebureauet Carlsson Wagonlit.

SKI-aftalen omkring køb af flybilletter har et CSR-bilag (Corporate Social Responsibility, CRS kan oversættes med virksomhedens/organisationens sociale ansvar) og i dette bilag fremgår der følgende omkring arbejdsklausuler:

### **“3.3 Labour Clauses**

*When providing services, the Supplier must ensure that the employees of the Supplier (and potential subcontractors), who are employed in Denmark and are assisting with the accomplishment of the Framework agreement, are guaranteed wage (including special supplements), working hours and other working conditions no less favorable than those found in similar lines of work in accordance with conditions established by a collective agreement, settled upon by the most representative work market partners (within the specified field of work) in Denmark, covering all of the Danish territory.*

*In addition, the Supplier must ensure that all employees working for the Supplier (and potential subcontractors) are informed of the established working conditions.”*

Ovenstående kan uautoriseret oversættes med:

”Når der leveres ydelser skal leverandøren sikre, at leverandørens medarbejdere, eller eventuelle underleverandørers medarbejdere, som er ansat i Danmark og som bistår med at levere den i rammeaftalen lovede ydelse, er garanteret løn og andre arbejdsvilkår, arbejdstid og andre forhold som ikke er mindre favorable end lignende løn- og arbejdsvilkår som er fastsat i kollektiv overenskomst, indgået mellem arbejdsmarkedets parter i Danmark og dækkende hele det danske territorium.

I tilknytning skal leverandøren sikre, at alle de ansatte arbejdere der arbejder for leverandøren eller eventuelle underleverandører er informeret om ovenstående retningslinjer.”

Ovenstående minder meget om den formulering der benyttes i relation til ILO-konvention 94 og som er gengivet nedenfor under pkt. 2.

Ovenstående arbejdsklausul vurderes således som værende tilstrækkelig beskyttelse mod social dumping.

Næste spørgsmål er dog om det er lovligt for en kommune at benytte arbejdsklausuler i forbindelse med indkøb af flybilletter?

#### 0. Hvidovre Kommunes årlige indkøb af flybilletter.

Det har ikke været muligt at klarlægge hvor meget Hvidovre Kommune årligt bruger på indkøb af flybilletter.

#### 1. Generelle betragtninger

Det overordnede juridiske udgangspunkt er, at en offentlig myndighed, herunder en kommune, kan stille saglige, ikke diskriminerende krav, der ikke strider mod lighedsprincippet og arbejdskraftens og etableringsrettens frie bevægelighed.

Det er to helt grundlæggende principper i EU-traktaten, at man frit kan drive virksomhed og arbejde i andre EU-lande, og det vil være i strid med både god forvaltningsskik og EU-retten at hindre en lovlig virksomhed i at drive virksomhed eller at udelukke dem fra det frie arbejdsmarked i EU. Herunder eksempelvis forhindrer Ryanair i at sælge deres ydelse til en offentlig myndighed i Danmark.

Det vil endvidere være i strid med EU-retten at stille krav om danske produkter eller at kræve danske løn og arbejdsvilkår.

#### 2. Arbejdsklausuler i Hvidovre Kommune:

Inden for bygge- og anlægsopgaver har Hvidovre Kommune følgende arbejdsklausul:

*"Entreprenøren/leverandøren forpligter sig til at sikre, at de ansatte, som entreprenøren/leverandøren og eventuelle underentreprenører/-leverandører beskæftiger i Danmark med henblik på opgavens udførelse, har løn og ansættelsesforhold, der ikke er mindre gunstige løn- og ansættelsesforhold end dem, der gælder på den egn, hvor arbejdet udføres – jf. ILO konvention nr. 94."*

Inden for køb af varer og tjenesteydelser har Hvidovre Kommune følgende arbejdsklausul:

"Det er en forudsætning, at Kontraktlevereren og dennes eventuelle underkontraktleverer efterlever de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt herunder (oplistningen er ikke udtømmende):

- Tvangsarbejde (ILO-konvention nr. 29 og 105)
- Diskrimination i ansættelsen (ILO-konvention nr. 100 og 111)
- Minimumsalder for ansættelse samt forbud mod og afskaffelse af de værste former for børnearbejde (ILO-konvention nr. 138 og 182)
- Organisationsfrihed og ret til kollektive forhandlinger (ILO-konvention nr. 87, 98 og 135)
- Sikkert og sundt arbejdsmiljø (ILO-konvention nr. 155).
- Forbud mod social dumping (ILO-konvention nr. 94).

Leverandøren forpligter sig til at sikre, at de ansatte, som leverandøren og eventuelle underleverandører beskæftiger i Danmark med henblik på opgavens udførelse, har løn- og ansættelsesforhold, der ikke er mindre gunstige løn- og ansættelsesforhold end dem der gælder på den egn hvor arbejdet udføres, jf. ILO konvention nr. 94.”

### 3. Nationallovgivning, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

Statsforvaltningen har i en afgørelse fra 2013 udtalt sig om Københavns Kommunes arbejdsklausul, som har følgende ordlyd:

”Leverandøren forpligter sig til at sikre, at de ansatte, som leverandøren og eventuelle underleverandører beskæftiger i Danmark med henblik på opgavens udførelse, har løn og ansættelsesforhold der ikke er mindre gunstige løn- og ansættelsesforhold end dem der gælder på den egn hvor arbejdet udføres – jf. ILO konvention nr. 94.”

Statsforvaltningen henviser i udtalelsen til Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 3. maj 2013 (”Fairtrade-afgørelsen”) som redefinerede og præciserede kommunalfuldmagtens grænser og hvor Økonomi- og Indenrigsministeriet udtaler:

”Efter praksis kan kommuner endvidere i udbudskontrakter indsætte en såkaldt arbejdsklausul. En arbejdsklausul indebærer, at leverandøren skal sikre arbejderne løn- og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder på den egn, hvor arbejdet udføres. Praksis har baggrund i ILO-konventionen 94 (fra 1949 og ratificeret af Danmark i 1955) om arbejdsklausuler, som forpligter statslige myndigheder – men ikke kommuner – til at indsætte arbejdsklausuler. Formålet med konventionen er at imødegå social dumping ved arbejde, der udføres for det offentlige samtidig med, at den understreger statens forpligtelse som ”modelarbejdsgiver” for så vidt angår løn- og ansættelsesvilkår.”

Statsforvaltningen udtaler på baggrund af ovenstående:

”Statsforvaltningen må henholde sig til denne retsopfattelse og har således ikke grundlag for at anse arbejdsklausuler som dem, Københavns Kommune ønsker at benytte, for ulovlige, idet klausulerne svarer til indholdet af den citerede tekst.”

På ovenstående baggrund må det derfor konkluderes, at arbejdsklausuler er lovlige i henhold til nationallovgivning herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

Statsforvaltningen har dog ikke taget stilling til, om ovennævnte klausul eventuel kan være i strid med EU-retten.

### 4. Er arbejdsklausuler lovlige i forhold til flyselskaber?

Det er juridisk uafklaret, om en offentlig myndighed kan kræve arbejdsklausuler indsat i forhold til aftaler med flyselskaber, og der foreligger ikke retspraksis på området.

Forholdets juridiske kompleksitet er dels begrundet i, at området er omfattet af både folkeretten (herunder især ILO-konventionen), nationallovgivning og EU-retten, da der er tale om et grænseoverskridende element i flyselskabernes natur.

Fra retspraksis er der et eksempel på, at skibe kunne anvende arbejdsklausuler, men begrundelsen herfor var konkret, at det pågældende arbejde skulle udføres i Danmark. Dette kan man ikke konkludere tilsvarende i forhold til flyselskaber, der typisk udfører arbejdet i flere lande.

I relation til arbejdsklausuler i forbindelse med flyrejser er det kendetegnende, at der foregår transport mellem mindst to lande og der er derfor tvivl om hvorvidt der kan stilles krav om, at flyselskaberne skal overholde regler om løn og arbejdsvilkår i flere EU-medlemslande. Der vil derfor være en risiko for, at et krav om overholdelse af en arbejdsklausul overfor flyselskaber svarende til den, der er implementeret på en række andre områder, vil blive betragtet som en ulovlig handelshindring/nationalitetsdiskrimination der søger at ødelægge det indre marked.

Såfremt det besluttet at kræve arbejdsklausuler overholdt i forhold til flyselskaber, skal det understreges, at dette krav naturligvis skal stilles i forhold til samtlige flyselskaber, da andet vil være i strid med ligebehandlingsprincippet.

Endvidere bør det holdes for øje, at det for tilbudsgivere kan virke uigennemsiagtigt, hvad en arbejdsklausul indebærer. Dette kan afholde tilbudsgivere fra at afgive tilbud, hvilket svækker konkurrencen om opgaven og kan være med til at gøre tilbuddene dyrere.

#### 5. Praktiske udfordringer ved arbejdsklausuler i forhold til flyselskaber:

Det skal nævnes, at der i tilknytning til sociale klausuler i forbindelse med flyrejser knytter sig nogle praktiske udfordringer.

Indledningsvist vil Hvidovre Kommune næppe kunne få adgang til flyselskabernes interne dokumenter, herunder medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår, og man vil således skulle sende tro- og loveerklæring ud til samtlige flyselskaber og bede dem skrive under på, at de lever op til de beskrevne krav.

Nogle selskaber vil formentlig skrive under på tro- og loveerklæringen, men det må også forventes, at en lang række af flyselskaber ikke vil svare, da der måske ikke er økonomisk incitament hertil, og da det vil kræve, at de afsætter tid og ressourcer til at sætte sig ind i Kommunens krav, som måske oven i købet er en ukendt myndighed for dem – uden tidligere samarbejdsrelationer.

Processen vil resultere i, at Kommunen sidder tilbage med en "positiv-liste" på x antal flyselskaber, som har erklæret, at de lever op til Regionens krav, og det vil være de flyselskaber, Kommunen vil kunne bruge fremadrettet og kun dem.

#### 6. Afgørelse fra Arbejdsretten

Afslutningsvist bemærkes, at Arbejdsretten formentlig den 15. juni 2015 fremkommer med en afgørelse, hvor Arbejdsretten tager stilling til, om

Ryanair skal have dansk overenskomst eller må henholde sig til de irske overenskomster.

Denne afgørelse vil selvsagt være afgørende for Kommunens muligheder for at stille krav om arbejdsklausuler. Hvis Arbejdsretten kommer frem til, at Ryanair er berettiget til at have irske overenskomster, kan Hvidovre Kommune formentlig ikke tilsidesætte denne afgørelse.

#### 7. Konklusion:

Det er borgmesterkontorets vurdering, at Hvidovre Kommunes anvendelse af SKI-aftalen omkring indkøb af flybilletter er tilstrækkeligt til at sikre sig beskyttelse mod social dumping.