

offersen : christoffersen

Advokatfirma
CVR 41063416

J. nr. 10259

10. maj 2021

Redegørelse

BESTELLER A/S'
SAMFUNDSANSVAR I MYANMAR

Indledning

Bestseller A/S ("Bestseller") har den 22. april 2021 anmodet os om at foretage en vurdering af sit engagement i Myanmar.

Vi har bestræbt os på at udarbejde en grundig og nuanceret redegørelse, og det er vores forhåbning, at redegørelsen kan bidrage både til en mere nuanceret debat og til yderligere at styrke grundlaget for Bestsellers beslutninger.

Vores væsentligste anbefaling er, at Bestseller snarest genoptager tøjproduktionen i Myanmar. Den 19. april 2021 gennemførte EU nye sanktioner, som Bestseller naturligvis skal overholde, så længe de gælder.

København, den 10. maj 2020

Jonas Christoffersen
Advokat, dr.jur.

Marie Steen Mikkelsen
Advokat

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	2
1. Formål.....	7
2. Sammenfatning.....	8
2.1 Bestseller i Myanmar.....	8
2.2 Industrizonen Ngwe Pinlae.....	9
2.3 Samfundsansvar	10
2.3.1 2014-2019	10
2.3.2 Due diligence 2019-2021.....	11
2.4 EU's sanktioner	13
2.5 Exit-strategi.....	14
3. Metode.....	15
3.1 Kilder og dokumentation	15
3.2 Beviskrav	16
3.2.1 Straf.....	16
3.2.2 Erstatning	17
3.2.3 God tro	17
4. Generelt om Myanmar	19
4.1 Myanmars politiske udvikling.....	19
4.1.1 Begrænset demokrati.....	19
4.1.2 EU-sanktioner	20
4.1.3 Forfølgelse af rohingyaer.....	20
4.1.4 Militærkup 1. februar 2021.....	21
4.1.5 Nye EU-sanktioner	21
4.2 Myanmars økonomiske udvikling.....	22
4.2.1 Etablering af industrizoner	22
4.2.2 Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL)	23

4.2.3	Det internationale samfund	24
4.3	Virksomheders ansvar i Myanmar.....	25
4.3.1	Juridisk ansvar	25
4.3.2	Samfundsansvar	26
5.	Bestseller i Myanmar	28
5.1	Bestsellers aktiviteter i Myanmar	28
5.2	Krav til underleverandører.....	29
5.3	Fabrikkerne i Ngwe Pinlae Industrial Zone.....	31
6.	FN's Uafhængige Missions Rapport	33
6.1	Rapportens overordnede konklusioner og anbefalinger	34
6.2	Rapportens konklusioner om Ngwe Pinlae industrizonen.....	37
6.2.1	Første version af rapporten (5. august 2019).....	38
6.2.2	Anden version af rapporten (12. september 2019)	40
6.3	Vores konklusioner om Ngwe Pinlae industrizonen	40
6.3.1	Fremgangsmåde	40
6.3.2	Ejerskab	42
6.3.3	Administrationsbidrag	45
7.	Bestsellers due diligence.....	56
7.1	Perioden 2014 til 5. august 2019.....	56
7.1.1	Bestsellers Factory Standards Program	56
7.1.2	Social impact initiativer.....	57
7.2	5. august 2019: Første version af rapport	59
7.2.1	Udtalelse af 26. august 2019	60
7.2.2	Orientering af MYPOD-konsortiet og Udenrigsministeriet ..	60
7.2.3	Oplysninger fra andre aktører.....	63
7.2.4	Konklusion.....	64
7.3	12. september 2019: Endelig version af rapport.....	64

7.4	November 2019	65
7.5	December 2019.....	65
7.6	De første måneder af 2020	67
7.6.1	21. februar 2020: Breve fra anonym kilde	67
7.6.2	23. februar 2020: Due diligence de tre fabrikker	68
7.6.3	28. februar 2020: MYPOD årsrapport 2019	72
7.6.4	22. april 2020: Nye standardvilkår	72
7.6.5	20. maj 2020: E-mails med leverandør	73
7.6.6	20. maj 2020: Standard operating Procedure	74
7.7	Slut maj 2020 til 9. december 2020	75
7.7.1	Hele perioden: Covid-19.....	75
7.7.2	12. august 2020: Danwatch rapport.....	75
7.8	December 2020	76
7.8.1	10. december 2020 til 17. februar 2021: Yderligere due diligence	76
7.9	Efter kuppet i 2021.....	77
7.9.1	23. februar 2021: USA sanktioner.....	77
7.9.2	20. – 23. april 2021: Luther om sanktioner.....	77
7.9.3	12. marts 2021: MYPOD årsrapport 2020	78
7.9.4	23. marts til 4. maj 2021: Luther om kvitteringer	79
8.	Regler og standarder.....	80
8.1	EU's sanktioner	80
8.1.1	Baggrund	80
8.1.2	2013.....	81
8.1.3	2018	84
8.1.4	2021.....	87
8.2	EU Guidelines og Best Practice	89

8.2.1	Økonomiske ressourcer til rådighed	90
8.2.2	Ejerskab og kontrol	93
8.3	Danske regler.....	94
8.4	Internationale standarder for virksomhedsansvar.....	95
8.4.1	FN's Retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv	95
8.4.2	OECD's Retningslinjer for Multinational Virksomheder	100
9.	Vurdering af Bestseller	104
9.1	Bestseller i Myanmar.....	104
9.2	Industrizonen Ngwe Pinlae.....	106
9.3	Samfundsansvar	108
9.3.1	Generel tilgang og risikovurdering.....	108
9.3.2	Due diligence 2019-2021.....	110
9.4	EU's sanktioner	114
9.4.1	2013-sanktioner.....	114
9.4.2	2018-sanktioner	115
9.4.3	2021-sanktioner.....	115
9.4.4	Konklusion.....	117
9.5	Exit-strategi.....	118
10.	Summary and key findings	120
10.1.1	Bestseller in Myanmar.....	120
10.1.2	The Ngwe Pinlae industrial zone.....	120
10.1.3	Corporate social responsibility	121
10.1.4	Sanctions from the EU.....	121
10.1.5	Exit-strategy	121

1. Formål

Bestseller A/S ("Bestseller") er den seneste tid blevet kritiseret for sit engagement i Myanmar, hvor en del af Bestsellers tøjproduktion har fundet sted siden 2014.

Efter militæret den 1. februar 2021 havde gennemført et kup og overtaget magten i landet, blev vilkårene for Bestsellers produktion så skrøbelige, at Bestseller den 19. marts besluttede, at man i en periode ikke ville lægge nye ordrer i Myanmar. EU's skærpede senere sine sanktioner over for Myanmar først den 22. marts og siden den 19. april 2021, hvor der blandt andet blev vedtaget målrettede sanktioner over for et selskab, der er centralt i varetagelsen af militærets økonomiske interesser i landet.

Der opstod i perioden kritik af Bestseller, der af blandt andre udenrigsminister Jeppe Kofod den 18. april 2021 blev kritiseret for at have økonomiske forbindelse til militæret i Myanmar, fordi Bestseller har fået udført en mindre del af sin produktion i Myanmar af virksomheder, der var og er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae i den vestlige del af hovedbyen Yangon.

På denne baggrund har Bestseller den 22. april 2021 anmodet advokat dr.jur. Jonas Christoffersen om at udarbejde en uafhængig undersøgelse af virksomhedens engagement i Myanmar med henblik på at vurdere:

1. om Bestsellers due diligence i Myanmar har levet op til de højeste, internationale standarder for virksomheders samfundsansvar, inklusive FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (2011) og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (2011), og
2. om Bestseller har haft økonomiske forbindelser til militæret og derved har handlet i strid med Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv.

Jonas Christoffersen har udarbejdet denne redegørelse i nært samarbejde med advokat Marie Steen Mikkelsen, ligesom advokatfuldmægtig Christopher Ejlersen og trainees Pernille Kloster og Christina Frilund Jensen har bidraget.

2. Sammenfatning

Vores opdrag er at vurdere, om Bestseller har haft økonomiske forbindelser til militæret i Myanmar i strid med Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv., og om Bestsellers due diligence i Myanmar har levet op til de højeste, internationale standarder for virksomheders samfundsansvar

2.1 Bestseller i Myanmar

Bestseller har siden 2014 fået produceret tøj i Myanmar, ligesom et stort antal internationale virksomheder får produceret varer i Myanmar eller på anden måde har investeringer og økonomiske interesser i landet. De internationale virksomheders samhandel med Myanmar bidrager i meget væsentligt omfang til at højne befolkningens levestandard.

Bestseller besluttede i marts 2021 foreløbigt ikke at placere yderligere ordrer i Myanmar, dels på grund af de urolige forhold i landet, dels på grund af sikkerhedssituationen. Bestseller fik i marts 2021 produceret tøj på mere end 30 fabrikker beliggende navnlig i nærheden af hovedbyen Yangon. Bestsellers produktion havde i 2019 en salgspris for fabrikkerne på knap kr. 1 mia. på de ca. 30 fabrikker, der beskæftigede omkring 48.000 personer.¹

Kritikken af Bestseller angår produktionen fra tre fabrikker, der er beliggende i én bestemt industrizone i den vestlige del af Yangon; Nwge Pinlae. Bestseller aftog i 2019 tøj fra de tre fabrikker, som beskæftigede ca. 7.300 medarbejdere, der fik udbetalt ca. USD 15 mio. i løn.

Myanmar befinder sig i en meget dystre situation, ikke kun politisk, men også økonomisk. FN har i slutningen af april 2021 skønnet, at andelen af befolkningen, der lever liv under fattigdomsgrænsen, frygtes at stige fra 25 til hele 50 procent. Efter vores opfattelse ville det være en stor ulykke for befolkningen i Myanmar, hvis mange internationale virksomheder trækker sig ud af landet.

¹ Bestseller (april 2021): [Bestseller has suspended operations in Myanmar and urges EU to take action](#).

Det vil i sig selv have meget alvorlige konsekvenser for de ca. 48.000 personer, der er beskæftiget med Bestsellers produktion, såfremt Bestseller bringer sit engagement i Myanmar til ophør. Den økonomiske konsekvens kan umiddelbart opgøres til mistede lønindtægter, da det er åbenlyst, at en markant andel af medarbejderne vil miste deres beskæftigelse, hvis Bestseller trækker sig fra Myanmar. Det vil ikke kun berøre de ansatte og deres familier, men også mange andre, der indirekte nyder godt af Bestsellers engagement, der har stor betydning for mange tusinde menneskers liv.

Såfremt mange internationale virksomheder trækker sig ud af Myanmar, vil det medføre en økonomisk nedsmeltning af dimensioner og føre til udbredt og voldsom fattigdom og sult. Det er derfor efter vores opfattelse i klar modstrid med Bestsellers samfundsansvar, hvis virksomheden ikke fortsat engagerer sig aktivt i Myanmar – både økonomisk og socialt.

- Vi anbefaler, at Bestseller hurtigst muligt genoptager sit engagement i Myanmar, da befolkningen har meget hårdt brug for investeringer fra og samhandel med udlandet.

2.2 Industrizonen Ngwe Pinlae

Det første kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestseller har haft økonomisk tilknytning til militæret i Myanmar som følge af, at tre af de ca. 30 fabrikker, der i Myanmar producerede tøj for Bestseller, er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae.

Det er vores vurdering, at hverken industrizonen ikke er direkte eller indirekte ejet af MEHL, ligesom nogle, men ikke alle selskaber i industrizonen betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL. Der ikke ingen dokumentation for, at de tre fabrikker har betalt administrationsbidrag til MEHL.

Ingen kan kategorisk afvise, at der vil kunne fremkomme ny oplysninger, som kan røkke ved vurderingen. I Myanmar vil der altid være en vis tvivl forbundet med vurderingerne, herunder på grund af de offentlige registres

karakter, udfordringer med at oversætte navne fra burmesisk samt den politiske og sikkerhedsmæssige situation.

- Vi finder, at der ikke er noget rimeligt grundlag for at antage, at de tre fabrikker er beliggende på plots/jordstykker, der direkte eller indirekte er ejet eller lejet af militæret, ligesom der ikke er noget rimeligt grundlag for at antage, at de tre fabrikker direkte eller indirekte har betalt administrationsbidrag til militæret.
- Vi anbefaler på grund af den flydende situation i Myanmar, at Bestseller forsætter med at udvise betydelig omhu, således at Bestseller også fremover holder sig på sikker afstand af EU's sanktioner.

2.3 Samfundsansvar

Det andet kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestsellers due diligence i Myanmar har levet op til de højeste, internationale standarder for virksomheders samfundsansvar, inklusive FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (2011) og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (2011).

2.3.1 2014-2019

Bestseller har fra i flere år været stærkt engageret i det almindelige samfundsansvarsarbejde i Myanmar. Vi finder, at disse aktiviteter er udtryk for, at Bestseller generelt har løftet sit samfundsansvar på et meget højt internationalt niveau med konkret betydning for mennesker i Myanmar.

Da Bestseller i 2014 engagerede sig i Myanmar, blev der foretaget en sædvanlig og grundig due diligence. Sanktionerne var kort forinden blevet begrænset til en våbenembargo, som ikke havde synderlig betydning for en virksomhed af Bestsellers karakter. Der var heller ikke grund til i øvrigt at være særlig opmærksom på militærets tilknytning til tøjindustrien. Vi finder imidlertid, at Bestseller burde have formidlet, hvilken risikovurdering selskabet lagde til grund for sin due diligence, således at der var større gennemsigtighed omkring dette forhold.

- Vi anbefaler, at Bestseller tager skridt til i videre omfang at formidle sine konkrete politikker og risikovurderinger.

2.3.2 Due diligence 2019-2021

Det er åbenlyst, at Bestseller har taget risikoen for at bidrage til militærets økonomi overordentlig alvorligt. Efter udgivelsen af rapporten fra FN's Uafhængige Mission, så Bestseller nærmere på spørgsmålet om militærets forhold til industrizonen Ngwe Pinlae.

I efteråret 2019 var det den udbredte vurdering i og omkring zonen i Myanmar, herunder blandt centrale og uafhængige menneskerettighedseksperter, at der muligvis blev betalt et begrænset administrationsbidrag til MEHL, men at betalingerne under alle omstændigheder var af så beskeden karakter, og at betalingerne i givet fald ville have så minimal betydning for MEHL, at det ville have helt uforholdsmæssige konsekvenser, såfremt man skulle ophøre med virksomhedsdrift i zonen på grund af den mulige, beskudne betaling. Der var derfor så vidt ses ingen, der tog skridt til nærmere at undersøge, præcis hvem der betalte eller ikke betalte administrationsbidrag, præcis hvem der i givet fald blev betalt til, og præcis hvor meget der måtte blive betalt.

Vi er helt enige i den vurdering. Der bliver af nogle i zonen efter alt oplyst betalt et beskedent administrationsbidrag på USD 2-400 årligt. Beløb i den størrelsesorden ville ikke komme i nærheden af den minimumstærskel for at påvirke menneskerettighederne negativt, som de internationale standarder opererer med. Det er derfor på ingen måde i strid med Bestsellers eller de øvrige virksomheders samfundsansvar, at man fastholdt produktionen i zonen. Denne vurdering blev delt af de danske partnere i MYPOD-projektet og drøftet med Udenrigsministeriet, uden at nogen havde anfægtelser.

Bestseller indgik i 2020 en nærmere dialog med en anonym aktør. Dialogen var faciliteret af Myanmar Centre for Responsible Business. Bestseller vurderede på daværende tidspunkt, at det kritiske spørgsmål var, om FN's

Uafhængige Mission havde ret i, at MEHL ejede industrizonen. På grundlag af den risikovurdering engagerede Bestseller Luther Lawfirm.

Bestseller har efter vores opfattelse stillet klart relevante og afgørende spørgsmål i lyset af de forhold, der blev drøftet på det tidspunkt, og Luther Lawfirms rapporter fra maj 2020 måtte helt berettiget betrygge Bestseller i, at der ikke var nogen risiko forbundet med fortsat produktion i zonen. Udenrigsministeriet på ny blev orienteret om vurderingen og havde tilsyneladende heller ikke på det tidspunkt en anden opfattelse.

På trods af denne vurdering fortsatte Bestseller med at være opmærksom på risikoen for selv indirekte, at kunne komme til at have for tætte forbindelser til selskaber med tilknytning til militæret. Bestseller tog således gentagne skridt til yderligere undersøgelser, men det fremkom ikke oplysninger, der kunne nære tvivl hos Bestseller om, at fabrikkerne i zonen var uden tilknytning til militæret.

Der er efter vores opfattelse ingen tvivl om, at Bestseller har løftet sit samfundsansvar i Myanmar på det højeste internationale niveau. Bestseller reagerede meget hurtigt på rapporten fra FN's Uafhængige Mission, ligesom Bestseller – da der senere var anledning til det – fortsatte sine grundige undersøgelser med inddragelse af lokale eksperter og kilder.

Ingen kan nogensinde opnå en fuldstændig sikkerhed for, at der ikke kan opstå forviklinger et eller andet sted i leverandørkæden, men vi har meget vanskeligt ved at se, hvad der yderligere kunne forventes - selv af en virksomhed af Bestsellers størrelse og karakter.

- Vi anbefaler, at Bestseller også i sit fremtidige virke i Myanmar bør udfolde betydelige bestræbelser på hverken direkte eller indirekte at støtte militæret, og at Bestseller fortsætter sin løbende due diligence af de forhold, som måtte dukke op hen ad vejen.

2.4 EU's sanktioner

Det tredje kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestseller – hvis det har haft økonomiske forbindelser til militæret - har handlet i strid med Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv.

Der er ikke noget rimeligt grundlag for at antage, at Bestseller indirekte har bidraget til militæret i Myanmar som følge af tøjproduktionen i Ngwe Pin-lae. Vi kan allerede på den baggrund konkludere, at Bestseller ikke har overtrådt EU's sanktioner.

Hvis der imidlertid måtte fremkomme nye oplysninger, som indikerer eller viser, at fabrikkerne (eller andre i Bestsellers leverandørkæde) måtte have foretaget - eller fremover foretage - betalinger f.eks. af administrationsbidrag til militæret, herunder til MEHL, kan EU's sanktioner få betydning for Bestseller.

EU's sanktioner har fra 2013 grundlæggende omfattet et forbud mod at støtte militæret ved at *"levere finansieringsmidler eller finansiel bistand."* Selv hvis der rent faktisk er blev betalt et administrationsbidrag til militæret, herunder til MEHL, ville det ikke være i strid med EU's sanktioner, fordi betaling for produceret tøj m.v. ikke er omfattet af forbuddet mod at levere finansieringsmidler eller finansiel bistand.

EU's sanktioner har fra 2018 desuden omfattet et forbud mod direkte eller indirekte at stille *"pengemidler eller økonomiske ressourcer ... til rådighed"* m.v. for de personer og selskaber m.v., der er opført på EU's sanktionslister. Da MEHL først blev optaget på EU's sanktionsliste den 19. april 2021, ville en tidligere betaling af administrationsbidrag ikke have været i strid med EU's sanktioner.

- Vi finder, at Bestseller ikke har overtrådt EU's sanktioner.

2.5 Exit-strategi

Hvis der måtte fremkomme nye oplysninger, som skaber en rimelig formodning for, at der i leverandørkæden betales til MEHL, er Bestseller - på grund af de nye sanktioner, der trådte i kraft den 19. april 2021 – blive nødsaget til enten at sikre sig imod en gentagelse eller bringe sin produktion i Ngwe Pinlea industrizone til ophør, selv om det indebærer en betydelig risiko for at svinge de medarbejdere, der samlet set modtager væsentlige lønudbetalinger som følge af Bestsellers produktion.

Såfremt Bestseller må trække sig ud af zonen, bør det ske på grundlag af en nøje overvejet exit-strategi, hvor der navnlig må drages omsorg for at tages bedst muligt hensyn til medarbejderne på fabrikkerne.

- Vi anbefaler, at Bestseller allerede nu nærmere overvejer udarbejdelsen af en exit-strategi i overensstemmelse med sine allerede afgivne forpligtelser.

3. Metode

Vi vil i det følgende redegøre for centrale spørgsmål om vores fremgangsmåde ved gennemførelsen af undersøgelsen.

3.1 Kilder og dokumentation

Vores vurdering af Bestsellers aktiviteter og due diligence i Myanmar har taget udgangspunkt i materiale modtaget fra Bestseller, herunder interne og eksterne e-mails, mødenotater, kontrakter, notater m.v.

Vi har desuden inddraget offentligt tilgængeligt materiale og dokumentation vedrørende navnlig MEHL og industrizonen Ngwe Pinlae, heriblandt FN's Uafhængige Missions rapport om Myanmars militærs økonomiske forbindelser (**bilag 3** og **bilag 4**)², øvrige rapporter, nyhedsartikler, hjemmesider tilhørende lokale virksomheder og organisationer samt Myanmars (meget begrænsede) offentlige registre.³

Vi har desuden haft fri adgang til at tale med Bestsellers nøglemedarbejdere, ligesom Bestseller har angivet en række kontaktpersoner, som vi har taget kontakt til for at få oplysninger om faktiske forhold og/eller omstændigheder i Myanmar. Vi har taget kontakt til størstedelen af disse kilder, idet vi fandt enkelte kilder uvæsentlige.

Vi har desuden på eget initiativ kontaktet en række andre yderligere kilder, herunder kilder identificeret gennem mediedækning, andre rapporter og lignende.

En række kilder har især grundet den sikkerhedsmæssigt ustabile situation i Myanmar efter militærkuppet 1. februar 2021 ønsket at være anonyme, ligesom vi har fået adgang til materiale, som vi af andre årsager har indvilget i at holde fortroligt.

² [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 5. august 2019](#) (vedlagt som bilag 3) og Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 12. september 2019 (vedlagt som bilag 4).

³ Navnlig Myanmars ikke-udtømmende selskabsregister [MyCo](#). Registret administreres af Directorate of Investment and Company Administration (DICA), som hører under Ministry of Investment and Foreign Economic Relations (MIFER).

Oplysninger fra anonyme kilder og fortroligt materiale er tillagt vægt i vurderingen af Bestsellers engagement i det omfang, vi har fundet oplysningerne troværdige, herunder fordi oplysningerne understøttes af anden dokumentation.

Der er enkelte kilder, som af ukendte årsager ikke har besvaret vores henvendelser, og herunder har ingen af FN's organer besvaret vores henvendelser. Generelt har vi dog hurtigt modtaget de oplysninger, som vi har bedt om, ligesom kilderne - så vidt vi kan vurdere - har besvaret vores spørgsmål åbent og ganske fyldigt.

Vi vedlægger lister over de kilder, vi har kontaktet (**bilag 1** og **bilag 2**). Visse kilder har vi anonymiseret efter berettiget ønske om anonymitet, jf. bilag 1.

Vi henviser i redegørelsens fodnoter til en række kilder, og vi har i nogle tilfælde valgt at vedlægge dokumenter som bilag til redegørelsen.

3.2 Beviskrav

Vores undersøgelser berører spørgsmål om Bestsellers juridiske og samfundsmæssige ansvar. Vi har derfor foretaget både klart juridiske vurderinger og klart ikke-juridiske vurderinger. Den forskelligartede karakter af vores vurdering betyder, at kravene til bevisets styrke kan være afgørende for vores vurderinger.

3.2.1 Straf

Det er strafbart at overtræde EU's sanktioner, jf. straffelovens § 110c. Hvis vi skulle komme frem til, at Bestseller har handlet strafbart ved at overtræde EU's sanktioner, ville det kræve bevis ud over enhver rimelig tvivl for f.eks.

- at der er foretaget betalinger i strid med sanktioner, og
- at der er udvist forsætlig eller uagtsom adfærd i den forbindelse.

3.2.2 Erstatning

Selv om der ikke måtte være bevis for et strafbart forhold, kan der være tilstrækkeligt bevis til at konkludere, at Bestseller har brudt sanktioner, f.eks. hvis det er sandsynligt, at Bestseller har brudt sanktionerne. Den juridiske term for denne bevisstandard er sandsynlighedsbevis.

3.2.3 God tro

Det fremgår af EU's regler, at sanktionerne ikke er overtrådt, hvis en fysisk eller juridisk person *"ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med de pågældende forbud."* De juridiske beviskrav kommer på den måde til at hænge sammen med Bestsellers samfundsansvar.

En virksomhed, der i juridisk forstand ikke overtræder sanktionerne, kan alligevel handle kritisabelt, hvis den på grund af passivitet forbliver i god tro. Hvis virksomheden har holdt sig i bevidst uvidenhed om overtrædelse af sanktionerne, er det ikke alene kritisabelt, men efter omstændighederne også strafbart.

En virksomhed kan desuden have god grund til at formode, at adfærden er i overensstemmelse med sanktionerne, selv om det faktisk ikke er tilfældet. Hvis virksomheden er forblevet i god tro, fordi den har undladt at gennemføre en ordentlig due diligence, må der rejses kritik af den udførte due diligence, selv om sanktionerne ikke kan anses for overtrådt, fordi virksomheden – på grund af den utilstrækkelige undersøgelse – forblev i god tro.

Der er derfor en vigtig sammenhæng mellem en virksomheds overholdelse af normerne for due diligence og en virksomheds overtrædelse af sanktionerne.

- Jo dårligere due diligence, desto større er risikoen for, at en overtrædelse ikke afdækkes, hvorved virksomheden overtræder sanktionerne i blinde, og

- Jo bedre due diligence, desto større sandsynlighed er der for at af-dække en overtrædelse, som virksomheden dermed kan ophøre med at bidrage til.

4. Generelt om Myanmar

Omdrejningspunktet for redegørelsen er Bestsellers engagement i Myanmar, nærmere bestemt tre fabrikker beliggende i industrizonen Ngwe Pin-lae, hvorfra en del af Bestsellers tøjproduktion er foregået.

Redegørelsen omfatter en nærmere beskrivelse af, hvordan Bestseller konkret har forholdt sig til sit samfundsansvar i Myanmar navnlig med henblik på:

- a) om Bestsellers har udført en ordentlig due diligence efter offentliggørelsen af FN's Uafhængige Missions rapport,
- b) om militæret i Myanmar havde ejerandele i de landområder eller virksomheder, hvor Bestseller har haft tøjproduktion, og
- c) om militæret i Myanmar har modtaget betalinger fra de virksomheder, hvor Bestseller har haft tøjproduktion.

Ifølge Bestsellers seneste offentliggjorte Factory List af 27. november 2020 har Bestseller godkendt 36 fabrikker i Myanmar, som Bestsellers leverandører kan benytte til produktion (sourcing).⁴ Antallet af aktuelt anvendte fabrikker ændrer sig løbende, og i dag er der ifølge Bestseller tale om 28 fabrikker, hvoraf tre altså ligger i den omtvistede industrizone.

4.1 *Myanmars politiske udvikling*

Myanmar (tidligere Burma) opnåede selvstændighed i 1948 efter siden 1886 at have været en del af det britiske imperium.

4.1.1 Begrænset demokrati

I 1990 blev der afholdt frit valg i Myanmar, og National League for Democracy (NLD) anført af Aung San Suu Kyi vandt stort. Militæret fastholdt imidlertid magten i landet, og Aung San Suu Kyi blev et ikonisk forbillede for kampen mod den militære overmagt.

I 2011 blev det rene militærdiktatur bragt til en (midlertidig) afslutning, idet der blev udarbejdet en ny forfatning og afholdt valg, som NLD igen vandt

⁴ [Bestsellers engagement i Myanmar](#) og [Factory List af 27. november 2020](#).

overbevisende. Der blev indført et særegent militærdemokrati, idet militæret fortsat havde betydelig indflydelse i Myanmar, herunder fordi det automatisk blev tildelt 25 procent af pladserne i parlamentet - uanset resultatet af parlamentsvalget.

Myanmar har således i begrænset omfang været demokratisk styret fra 2011 til 1. februar 2021.

4.1.2 EU-sanktioner

Myanmar har siden 1996 været underlagt EU-sanktioner, som blandt andet har omfattet forbud mod teknisk bistand, finansieringsmidler og finansiell bistand i forbindelse med militæraktiviteter. Sanktionerne blev dog lempet i 2013 til at udgøre en våbenembargo, hvorefter de blev udvidet i 2018 og igen i 2021. Se nærmere om sanktionerne under afsnit 8.1.

4.1.3 Forfølgelse af rohingyaer

Siden august 2017 har der været alvorlige uroligheder i Rakhine-provinsen, som har medført, at over 740.000 rohingyaer er flygtet fra Myanmar.⁵ Rohingyaerne er en etnisk minoritet, hvor de fleste er muslimer. De etnisk-politiske spændinger mellem rohingyaerne og den i øvrigt overvejende buddhistiske befolkning har været langvarig.⁶

EU skærpede i 2018 sine sanktioner over for Myanmar, jf. nærmere afsnit 8.1.3.

En rapport fra FN's Uafhængige Mission fra september 2019 anslø, at omkring 600.000 rohingyaer fortsat befandt sig i Rakhine-provinsen under elendige leveforhold i fare for at blive udsat for folkedrab.⁷ Rapporten beskriver derudover, at rohingyaerne siden oktober 2016 har været udsat for alvorlige overgreb og menneskerettighedskrænkelser fra de militære myndigheder, som driver etnisk udrensning på en måde, som truer rohingyaerne

⁵ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 16. september 2019](#), s. 19.

⁶ [Det Udenrigspolitiske Nævn](#), 14. december 2017, s. 2.

⁷ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 16. september 2019](#), s. 6.

som en beskyttet gruppe under FN's Folkekræftskonvention. Overgrebene inkluderer masse mord, voldtægt og andre seksualforbrydelser, nægtelse af mad og ødelæggelse af hjem.

Den Internationale Domstol (ICJ) fastslog i en dom af den 23. januar 2020,⁸ at Myanmar skal beskytte rohingya-mindretallet og træffe alle fornødne foranstaltninger til at hindre, at de militære myndigheder og øvrige enheder begår handlinger som led i folkekræft.

4.1.4 Militærkup 1. februar 2021

Den 1. februar 2021 overtog militæret i Myanmar magten i landet ved et kup.

Militæret har fængslet landets politiske ledere, heriblandt Aung San Suu Kyi og præsident Win Myint. Der er erklæret undtagelsestilstand i et år under militærets ledelse. Chefen for hæren, Min Aung Hlaing, har indsat sig selv som statsleder. Officielt har militæret påstået, at det har overtaget magten for at beskytte demokratiet i landet og hævdet, at Aung San Suu Kyi og partiet NLD vandt det seneste valg i november 2020 ved valgsvindel.

Internationalt betragtes magtovertagelsen som et militærkup, og modstanden internt i Myanmar mod militæret er betydelig med landsdækkende protester. FN's Sikkerhedsråd udsendte en pressemeddelelse få dage efter kupet og udtrykte dyb bekymring for undtagelsestilstanden i Myanmar og de deraf følgende begrænsninger for civilsamfundet, journalister og medier.⁹

4.1.5 Nye EU-sanktioner

Den 22. marts og 19. april 2021 skærpede EU sine sanktioner over for Myanmar, således at det i videre omfang blev forbudt at støtte militæret økonomisk, og herunder blev et antal personer og selskaber (fysiske og juridiske personer) omfattet af sanktionerne. Det gælder blandt andet det tidligere omtalte selskab MEHL, jf. nærmere afsnit 4.2.2.

⁸ International Court of Justice, [The Gambia v. Myanmar](#), order of 23 January 2020.

⁹ United Nations (4 February 2021): [Security Council Press Statement on Situation in Myanmar](#).

4.2 Myanmar's økonomiske udvikling

Myanmars økonomiske udvikling har været voldsomt påvirket af militærstyret. Efter anden verdenskrig var Myanmar (da Burma) blandt de mest velstillede lande i Sydøstasien, men efter magtovertagelsen satte militæret sig tungt på de væsentligste dele af økonomien, som derved ikke kom den generelle befolkning til gavn.

4.2.1 Etablering af industrizoner

Militærstyret besluttede i løbet af 1990'erne gradvist at øge den økonomiske samhandel med omverdenen. I den forbindelse blev der blandt andet oprettet en række såkaldte industrizoner, ligesom der i 2011 blev iværksat skridt for Special Economic Zones (SEZ) med det formål at tiltrække udenlandske virksomheder.¹⁰

Myanmars største by er Yangon (hovedstaden er Nay Pyi Taw), som indeholder adskillige industrizoner. Den omtalte industrizone Ngwe Pinlae blev ifølge lokale kilder, som vi har været i kontakt med, oprettet omkring midten eller slutningen af 2000'erne og er en af de nyere industrizoner i Myanmar. Den rummer omkring 40 større fabrikker. Organisationen Justice for Myanmar har overfor os anført, at de har modtaget mundtlige oplysninger fra en pålidelig kilde om, at jorden i området tidligere kan være konfiskeret ulovligt ved såkaldt land grabbing, hvorved tidligere ejere eller brugere er tvunget væk fra jorden (**bilag 5**).¹¹

Ifølge de lokale kilder blev industrizonen oprindeligt byggemodnet af Myanmar's Ministry of Construction og undervejs solgt eller udlejet til private investorer, der færdiggjorde byggemodningen og leasede grundene til investorer. Kilder har videre oplyst, at MEHL efterfølgende har indgået en aftale, formentlig med Myanmar's Ministry of Construction, om at administrere Ngwe Pinlae.

¹⁰ [International Commission of Jurists: Special Economic Zones in Myanmar and the State Duty to Protect Human Rights](#), s. 1ff.

¹¹ Mail fra Justice for Myanmar af 7. maj 2021 (vedlagt som bilag 5).

4.2.2 Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL)

Myanmar Economic Holdings Limited blev oprettet formentlig med det formål at generere indtægter for militære enheder i Tatmadaw, såvel som fysiske personer med tilknytning til militæret.¹² I starten af 2020 blev forholdet mellem MEHL og Myanmars militær belyst i et dokument offentliggjort på Justice for Myanmars hjemmeside vedrørende udbetaling af dividende fra MEHL til dets aktionærer i perioden fra 1990 til 2011.¹³

Det fremgår af dokumenterne, at MEHL har 383.439 aktionærer. Heraf er 1.793 ifølge Justice for Myanmar institutionelle aktionærer.¹⁴ Med dokumentet fulgte en liste på 50 navngivne aktionærer, der alle udgjorde nuværende eller tidligere aktionærer, ligesom de institutionelle aktionærer i hovedsagen også udgøres af militære enheder.¹⁵ General Min Aung Hlaing, den øverstkommanderende i Myanmars militær, er anført som aktionær i aktionærreporten for 2010-11.

FN's Uafhængige Missions Rapport oplister en lang række af selskaber, som MEHL ejer en større eller mindre del af, ligesom MEHL's involvering i Myanmars økonomi beskrives af en kilde i landet således:

*"MEHL, previously known as UMEHL (Union of Myanmar Economic Holdings Limited) was the major entity with whom foreign investors were required to do business when Myanmar departed from a socialist economic system around 1990."*¹⁶

Omfanget af MEHL's aktiviteter og størrelsen af dividendeudbetalinger til i hovedsagen personer eller enheder med tilknytning til militæret, illustrer

¹² Amnesty International: [Myanmar: Military Ltd: The Company Financing Human Rights Abuses in Myanmar](#), s. 5.

¹³ Dokumentet kan tilgås på Justice for Myanmars hjemmeside [Justice for Myanmar](#).

¹⁴ [Justice for Myanmar: How business finances the crimes of the Myanmar military](#)

¹⁵ Amnesty International: [Myanmar: Military Ltd: The Company Financing Human Rights Abuses in Myanmar](#), s. 6.

¹⁶ AK 1.

MEHL's gennemgribende involvering i Myanmar's økonomi og finansiering af Tatmadaw.

4.2.3 Det internationale samfund

Udenlandske virksomheders interesse for at engagere sig i Myanmar steg for alvor efter 2011, da der i det internationale samfund var opbakning til at engagere sig økonomisk og socialt i Myanmar.¹⁷ Det politiske formål med at fremme virksomheders investeringer i Myanmar var blandt andet at understøtte det nye semi-demokratiske styre og bidrage til udbredelsen af menneskerettighederne.

Åbningen af økonomien i Myanmar blev ledsaget af USA's og EU's suspension af sanktioner i 2012 og ophævelsen i 2013, hvorefter der var markant øget interesse fra internationale virksomheder i at investere i Myanmar.¹⁸

EU's suspension af sanktioner mod Myanmar i april 2012 blev begrundet med den demokratiske udvikling i landet.¹⁹ Daværende amerikanske præsident Barack Obama beskrev i 2012 den amerikanske lettelse af sanktioner som en anerkendelse af demokratisk reformudvikling i Myanmar, der skulle give amerikanske virksomheder muligheder for at drive ansvarlig virksomhed i Myanmar.²⁰

I Danmark anerkendte daværende danske udenrigsminister Villy Søvndal i 2012 den vilje til fremskridt mod demokrati og reformer,²¹ som regeringen i Myanmar gav udtryk for, og han opfordrede dansk erhvervsliv til at engagere sig i Myanmar:

"Jeg vil opfordre danske virksomheder til at tjekke mulighederne ud. Burma kan blive et fantastisk spændende sted. Udviklingspotentialer er kolossalt. Det er et helt uopdyrket

¹⁷ [Rådsmøde 3142 \(udenrigsanliggender\) den 23. januar 2012](#), s. 10ff.

¹⁸ Udenrigsministeriet (2015): [Danmark – Myanmar landepolitik 2016-2020](#), s. 16.

¹⁹ [Resolution on the situation in Burma/Myanmar \(2012/2604\(RSP\) - 20/04/2012\)](#).

²⁰ The White House (2012): [Statement by the President on the Easing of Sanctions on Burma](#).

²¹ Udenrigsministeriet (2012): [Søvndal drøfter Burma/Myanmars fremtid med sin burmesiske kollega og Aung San Suu Kyi](#).

marked. Men det er klart, at de internationale standarder på miljø- og arbejdsmarkedsområdet skal efterleves.”²²

Udenrigsministeriets fokus på danske virksomheder skal ses i lyset af udviklingsmålsætningen for 2016-2020, hvorefter man ønskede ”et fredeligt og demokratisk samfund med fremgang, der skabes via bæredygtig økonomisk vækst.”²³

4.3 Virksomheders ansvar i Myanmar

Udenlandske virksomheder skal først og fremmest varetage kommercielle hensyn. Globaliseringen har medført, at leverandørkæderne strækker sig over hele kloden, og særligt produktionsvirksomheder flyttes til såkaldt low cost områder, hvor arbejdskraften er billigere end der, hvor slutproduktet ender med at blive solgt. Denne udvikling har blandt andet fundet sted inden for tøj- og tekstilbranchen, som Bestseller er en del af.

Udover at varetage kommercielle interesser bør udenlandske virksomheder medvirke til at forbedre sociale standarder i lokalsamfundet, herunder ved at skabe arbejdspladser og bidrage til en forbedring af vilkårene for de mennesker, der er en del af virksomhedernes leverandørkæde. Dette kræver blandt andet, at de udenlandske virksomheder fører tilsyn med og stiller krav til leverandørkæden.

Vi beskriver nærmere Bestsellers indsats for at løfte sit samfundsansvar i Myanmar nedenfor under afsnit 7, men vi vil kort fremhæve, at virksomheder med aktiviteter i Myanmar har dels et juridisk ansvar og dels et samfundsansvar, som de er forpligtede til at varetage.

4.3.1 Juridisk ansvar

Udenlandske virksomheder med aktiviteter i Myanmar er forpligtede til at rette sig efter sanktioner og andre regler. EU vedtog i foråret 2021²⁴

²² Berlingske (2012): ”[Søvnal: Dansk erhvervsliv skal til Myanmar](#)”

²³ Udenrigsministeriet (2015): [Danmark – Myanmar landepolitik 2016-2020](#), s. 8.

²⁴ [Official Journal of the European Union, L 099I, vol. 64, 22 March 2021](#) og [Official Journal of the European Union, L 132I, vol. 64, 19 April 2021](#).

udvidede sanktioner over for ledere fra det nu genopståede militærdiktatur i Myanmar.

4.3.2 Samfundsansvar

Udenlandske virksomheder bør desuden overholde forskellige retningslinjer med fokus på virksomheders samfundsansvar, hvoraf FN's Retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv og OECD's Retningslinjer for multinationale virksomheder er de mest fremtrædende. Et stort antal navnlig større virksomheder har udarbejdet egne politikker for, hvordan virksomhederne varetager deres samfundsansvar.

De internationale standarder for virksomheders samfundsansvar er baseret på den grundlæggende antagelse, at ingen virksomhed kan være perfekt, ligesom verden ikke er perfekt. Det er en realitet, at mange virksomheder står over for vanskelige dilemmaer i lande, hvor menneskerettighederne krænkes dagligt, og hvor virksomheden derfor alene ved sin tilstedeværelse er en del af en mindre end optimal virkelighed.

Det er derfor en helt grundlæggende tanke, at en virksomheds positive og negative påvirkninger af samfundet skal afvejes over for hinanden. De positive bidrag til lokalsamfundet må ofte afvejes over for de negative påvirkninger, som udenlandske virksomheder risikerer at efterlade ved sine aktiviteter i landet. Jo større problemer, der er i et land, jo vanskeligere er virksomhedernes dilemmaer.

I et land som Myanmar skal udenlandske virksomheder blandt andet sikre, at der holdes passende afstand til militæret, som har adskillige brud på menneskerettighederne på samvittigheden. Udfordringen er, at militærets tilstedeværelse og indflydelse i landet i årtier har været meget stor, hvorfor det kan være svært at undgå enhver form for tilknytning.

Det er derfor en central del af virksomheders samfundsansvar, at der foretages en nøje undersøgelse af, hvilke udfordringer virksomhedens engagement i et land giver anledning til. Virksomheder skal udvise passende omhu

– due diligence er den engelske term, der har vundet udbredelse også på dansk.

Det er tilsvarende væsentligt, at en virksomhed ikke stikker halen mellem benene og forlader et land eller en underleverandør, hvis uventede problemer opstår eller dukker op til overfladen. Som vi beskriver nærmere nedenfor, anses det for ansvarligt, hvis en virksomhed bidrager til at løse de problemer, den støder på. Hvis en virksomhed – f.eks. fordi virksomheden ikke kan finde en rimelig løsning – beslutter at trække sig, bør det ske på en ansvarlig måde, hvor f.eks. medarbejdere hos underleverandører ikke lades i stikken med kort varsel.

5. Bestseller i Myanmar

Den 19. marts 2021 besluttede Bestseller, at virksomheden foreløbigt ikke ville placere nye ordrer hos fabrikkerne i Myanmar.²⁵ I det følgende vil vi beskrive Bestsellers engagement i Myanmar op til denne kritiske og væsentlige beslutning.

5.1 Bestsellers aktiviteter i Myanmar

Bestsellers sourcer tøj fra Myanmar via virksomhedens leverandører (oftest kinesiske), der enten antager lokale underleverandører til produktion af ordrerne fra Bestseller eller selv etablerer eller investerer i produktionsfaciliteter i landet. Ifølge Bestseller skal alle produktionsfaciliteter leve op til kravene i virksomhedens Factory Standards Program, jf. afsnit 7.1.1, og skal godkendes af virksomhedens Responsible Sourcing ansvarlige i Danmark.

Siden 2014 har Bestsellers leverandører anvendt underleverandører i Myanmar. Ifølge den seneste offentliggjorte Factory List af 27. november 2020²⁶ har Bestseller godkendt 36 fabrikker i Myanmar, hvorfra virksomhedens leverandører kan source produkter. Heraf ligger tre fabrikker i den omtvistede industrizone. Antallet af aktuelt producerende fabrikker ændrer sig løbende, og i dag er der ifølge Bestseller produktion på 28 fabrikker. Bestseller betalte i 2019 i underkanten af 1 mia. kr. for de produkter, der produceres på fabrikkerne i Myanmar. Bestseller er i besiddelse af meget præcise oplysninger om antallet af medarbejdere og andelen af produktionen, da Bestseller som led i sit samfundsansvar for medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold modtager - og kontrollerer - omfattende oplysninger fra de enkelte fabrikker. På de af Bestseller godkendte fabrikker er ca. 48.000 personer beskæftiget.

Vi vil i det følgende nærmere gennemgå centrale aspekter af Bestsellers leverandørkæde, herunder Bestsellers tilknytning til de tre fabrikker, der er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae. Indsigt i leverandørkæden er

²⁵ [Bestsellers pressemeddelelse af 19. marts 2019.](#)

²⁶ [Factory List af 27. november 2020.](#)

væsentlig for en nuanceret vurdering af, hvorvidt Bestseller har efterlevet de højeste internationale standarder for virksomheders samfundsansvar.

Gennemgangen er baseret på det materiale, vi har fået tilsendt fra Bestseller (umiddelbart eller efter anmodning).

5.2 Krav til underleverandører

Fabrikkerne i Myanmar er en del af Bestsellers leverandørkæde, men fabrikkerne har ingen direkte kontraktrelation til Bestseller, da Bestseller har indgået aftale med udenlandske leverandører, som enten selv investerer i landet eller indgår aftaler med lokale fabrikker.

Bestsellers samarbejde med leverandørerne sker med udgangspunkt i rammeaftaler, som henviser til de enhver tid gældende standardbetingelser og -vilkår. Vilkårene opdateres løbende og er tilgængelige for leverandørerne på Bestsellers Supplier Portal.²⁷ Kinesiske selskaber anvender fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae som underleverandører. Vi har fået indsigt i de rammeaftaler, som Bestseller har indgået med de tre leverandører:

- Zhangjiagang Duty-Free Zone Kalihua International Trade Co., Ltd,
- Hangzhou Ruining Trading Co. Ltd, og
- York Overseas Limited.

Bestseller har udarbejdet betingelser, som deres leverandører og underleverandører skal leve op til, nemlig Bestsellers såkaldte Supplier Standards og herunder Bestsellers Code of Conduct. Det fremgår af rammeaftalerne, at overtrædelse af Supplier Standards kan betragtes som væsentlig misligholdelse. Rammeaftalerne omtaler derudover Bestsellers ret til ved lokale audits at kontrollere, om (under)leverandørerne opfylder betingelserne.

Bestsellers Code of Conduct²⁸ beskriver en række principper, Bestseller ønsker at fremme i hele leverandørkæden, herunder i forhold til Bestsellers

²⁷ Vi har ikke fået adgang til portalen (som alle suppliers har adgang til via log-in), men vi har efter anmodning fået tilsendt et udsnit af de mest relevante vilkår.

²⁸ [BESTSELLER Code of Conduct \(BESTSELLER Sustainability\), 2018.](#)

underleverandører. Bestsellers Code of Conduct er blandt andet baseret på FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, FN-konventioner samt ILO-konventioner og anbefalinger. Det fremgår af vilkårenes generelle bestemmelser:

“Suppliers should ensure that they have a nominated contact person within their company, who is responsible for communicating this Code of Conduct and all relayed requirements through their supply chain”. This person should be available and willing to communicate on a regular basis with BESTSELLER, and have all information required at hand”.

De overordnede principper i Bestsellers Code of Conduct er detaljeret beskrevet i selvstændige standardvilkår, hvoraf vi har haft indsigt i følgende:

- Human Rights Policy²⁹
- Basic Social & Labour Requirements and Above & Beyond Social & Labour Sustainability Indicators³⁰
- Sourcing Regions of Particular Human Rights Focus³¹
- Supplier Guideline Audit and Verifications³²
- Code of Ethics³³
- Unauthorized Subcontracting Policy³⁴
- Sustainability Policies (inklusive Transparency Policy)³⁵

En indgående gennemgang af de enkelte bestemmelser i de nævnte vilkår ligger udenfor formålet med denne redegørelse. Vi vil i stedet fremhæve nogle elementer heri, som er relevante for forståelsen af Bestsellers relation

²⁹ [BESTSELLER Human Rights Policy, 2018.](#)

³⁰ BESTSELLER Basic Social & Labour Requirements and Above and Beyond Social & Labour Sustainability Indicators, 2020.

³¹ [BESTSELLER Sourcing Regions of Particular Human Rights Focus, 2021.](#)

³² BESTSELLER Supplier Guideline Audit and Verifications (BESTSELLER Sustainability), 2021.

³³ BESTSELLER'S Code of Ethics, 2014.

³⁴ BESTSELLER Unauthorized Subcontracting Policy (Responsible Sourcing).

³⁵ BESTSELLER Sustainability Policies, 2020.

til produktionsfabrikker i leverandørkæden, herunder de tre fabrikker i Myanmar, som er genstand for vores redegørelse.

Underleverandørerne skal altid godkendes af Bestseller efter en forholdsvis omstændelig procedure, hvor leverandørerne stiller fabrikker i forslag. Bestsellers godkendelse af underleverandøren er betinget af, at de foreslåede fabrikker opfylder nærmere opstillede Basic Requirements for Social & Labour Factory Performance.³⁶ I forhold til kontrollen med opfyldelsen af diverse vilkår fremgår blandt andet *"All documentation must be consistent and reflect the actual situation (working hours records, pay rolls, other records etc.)."*³⁷

Rent praktisk foregår Bestsellers godkendelse af fabrikkerne på baggrund af Bestsellers Factory Standards Program, som vi beskriver nærmere i afsnit 7.1.1.

5.3 Fabrikkerne i Ngwe Pinlae Industrial Zone

Denne redegørelse retter sit fokus på tre fabrikker beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae i Yangon. De tre fabrikker er underleverandører til kinesiske leverandører. Bestseller har efter vores anmodning beskrevet leverandørkæden og vilkårene mellem parterne, og vi kan på baggrund af modtagne rammeaftaler samt korrespondance med de konkrete leverandører bekræfte Bestsellers beskrivelse.

Der er tale om disse tre fabrikker, der fremgår af Bestsellers seneste offentliggjorte Factory List:³⁸

1. Guatai Guaohua Garment Myanmar Ltd.

Fabrikken er beliggende på Plot No. 46,³⁹ Block No. 24, Ngwe Pin Lae Industrial Zone. Adressen fremgår både af Bestsellers Factory List og af

³⁶ BESTSELLER Basic Social & Labour Requirements and Above and Beyond Social & Labour Sustainability Indicators, 2020.

³⁷ Ibid., klausul 2.

³⁸ Som henholdsvis nr. 481, nr. 496 og nr. 493.

³⁹ Se nærmere afsnit 7.6.2 om adresser m.v.

Myanmars offentlige selskabsregister under DICA, MyCo.⁴⁰ Fabrikken er underleverandør til Zhangjiagang Duty-Free Zone Kalihua International Trade Co., Ltd.

2. Rui-ning (Myanmar) Garment Ltd.

Fabrikken er beliggende på Plot No. 34-35, Middle St., Ngwe Pin Law Industrial Zone.⁴¹ Fabrikken er underleverandør til Hangzhou Rui-ning Trading Co. Ltd.

3. Saung Oo Shwe Nay (Golden Sunshine) Co., Ltd.

Fabrikken ligger ligeledes på Plot No. 34-35, Middle St., Ngwe Pin Lae Industrial Zone. Den leverer til Pada Myanmar Laundry Company No. 155 Mya Taung Wunn Kyi U Hmo Street, som er et vaskeri, der ligger i Hlain That Yar Industrial Zone. Leverandøren er York Overseas Limited.

Vi kommer nærmere ind på ejerforholdene mv. i industrizonen nedenfor i afsnit 6.3.2.

⁴⁰ [Myanmar Companies Online \(MyCO\)](#).

⁴¹ [Open Apparel Registry](#) (fabrikkens placering).

6. FN's Uafhængige Missions Rapport

FN's Uafhængige Mission blev etableret i marts 2017 og nedlagt igen i september 2019, da den havde opfyldt sit mandat.

FN's Uafhængige Mission blev etableret ved FN's Sikkerhedsråds resolution af 24. marts 2017⁴² og havde tre medlemmer:

- Marzuki Darusman fra Indonesien, (formand)
- Radhika Coomaraswamy fra Sri Lanka
- Christopher Dominic Sidoti fra Australien.

Missionens mandat var ifølge resolutionens punkt 11:

*"to establish the facts and circumstances of the alleged recent human rights violations by military and security forces, and abuses, in Myanmar, in particular in Rakhine State, including but not limited to arbitrary detention, torture and inhuman treatment, rape and other forms of sexual violence, extrajudicial, summary or arbitrary killings, enforced disappearances, forced displacement and unlawful destruction of property, with a view to ensuring full accountability for perpetrators and justice for victims, and requests the fact-finding mission to present to the Council an oral update at its thirty-sixth session and a full report at its thirty-seventh session."*⁴³

FN's Uafhængige Mission udgav sin første rapport den 27. august 2018. Rapporten omhandlede militærets overtrædelser af menneskerettighederne i delstaterne Rakhine, Kachin og Shan.⁴⁴ FN's Uafhængige Mission har derudover afgivet en rapport om seksuelle overtrædelser af 22. august 2019.⁴⁵

⁴² [Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017 \(A/HRC/RES/34/22\).](#)

⁴³ Ibid.

⁴⁴ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission af 27. august 2018 \(opdateret den 17. september 2018\).](#)

⁴⁵ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission af 22. august 2019.](#)

FN's Uafhængige Mission aflagde endvidere den 12. september 2019 rapport til FN's Menneskerettighedsråd om Myanmar's militærs økonomiske interesser,⁴⁶ idet missionen havde offentliggjort en første version af rapporten den 5. august 2019.⁴⁷ Generelt er der tale om en meget imponerende rapport, der kommer meget vidt omkring og i stor bredde dokumenterer militærets betydelige interesser i landets økonomi, men ved nærmere eftersyn viser det sig, at rapporten på afgørende punkter desværre ikke er retvisende.

FN's Uafhængige Missions rapport af 12. september 2019 om Myanmar's militærs økonomiske interesser danner grundlag for den kritik, der er blevet rejst af Bestseller, blandt andet af udenrigsminister Jeppe Kofod, som i Politiken den 18. april 2021 er citeret for at udtale:

*"Jeg vil gerne gøre det helt klart, at jeg mener, at det er stærkt problematisk, hvis Bestseller vælger at få produceret tøj på fabrikker, der ifølge FN er kontrolleret af militærdiktaturet i Myanmar."*⁴⁸

Vi har derfor også taget udgangspunkt i denne rapport i forbindelse med vores vurdering af Bestsellers engagement i Myanmar.

6.1 Rapportens overordnede konklusioner og anbefalinger

FN's Uafhængige Mission konkluderede i rapporten helt overordnet, at militærets to holdingselskaber – Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL) and Myanmar Economic Corporation (MEC) – kontrollerer store dele af landets økonomi. I rapportens "Executive summary and key recommendations" anfører FN's Uafhængige Mission blandt andet:

"The Mission identified 106 MEHL and MEC owned businesses across diverse sectors of the economy – from construction and gem extractions to manufacturing,

⁴⁶ Den reviderede rapport er, i selve rapporten, dateret til den 12. september 2019, selvom den på OHCHR's hjemmeside er angivet til den 16. september 2019.

⁴⁷ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission af 5. august 2019](#) (vedlagt som bilag 3).

⁴⁸ [Politiken \(april 2021\): Jeppe Kofod i hårdt angreb på Bestseller.](#)

insurance, tourism and banking, and a further 27 businesses that are closely affiliated with the MEHL and MEC through corporate structures. The revenue that these military businesses generate strengthens the Tatmadaw's autonomy from elected civilian oversight and provides financial support for the Tatmadaw's operations with their wide array of international human rights and humanitarian law violations.

There are strong and persistent business and familial links between the Tatmadaw, its conglomerates MEHL and MEC, and a number of private Myanmar companies and conglomerates, colloquially known as "crony companies."⁴⁹

På baggrund af konklusionen om militærets økonomiske interesser i Myanmar, anbefalede den uafhængige mission en række tiltag, som Myanmar selv kunne iværksætte (punkt 7):

"To eliminate these alternative sources of revenue and economic interests, the government of Myanmar must start by placing the Tatmadaw fully under civilian control and oversight through the adoption of necessary laws and politics."

Den Uafhængige Mission anbefalede desuden at indføre målrettede sanktioner mod MEHL og MEC samt andre selskaber med militære forbindelser (punkt 7):

"(...) the United Nations Security Council, Member States, relevant regional and international inter-governmental organizations should impose targeted financial sanctions against all Tatmadaw-owned companies, especially MEHL, MEC and their subsidiaries, and do so in a manner

⁴⁹ Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 12. september 2019 (vedlagt som bilag 4), s. 4.

that respects human rights and gives due consideration to any negative socio-economic impact of such sanctions on the civilian population. This should be accompanied by a comprehensive arms embargo on Myanmar, with a monitoring and enforcement mechanism. [Vores understregning].

FN's Uafhængige Missions anbefaling om at indføre sanktioner rettet mod selskaber med forbindelse til militæret var således ikke absolut, idet missionens anbefaling var, at sanktionerne blev indført med respekt for menneskerettighederne og under hensyntagen til potentielle negative effekter i samfundet. Denne hensynsafvejning harmonerer med generelle menneskelige principper.

I forhold til kommercielle virksomheder med engagementer i Myanmar anbefalede rapporten (punkt 9):

"No business enterprise active in Myanmar or trading with or investing in business in Myanmar should enter into a business relationship of any kind with the security forces of Myanmar, in particular the Tatmadaw, or any enterprise owned or controlled by them, including subsidiaries, or their individual members (...) In parallel, investment in the private sector, whether by private businesses or international financial institutions, should prioritize supporting the growth of alternative economic actors to the Tatmadaw and associated businesses." [Vores understregning].

Anbefalingen var også her dobbeltsidet. På den ene side fandt missionen det afgørende, at kommercielle virksomheder ikke samarbejder med militære selskaber i Myanmar. Men missionen anbefalede dog samtidig, at kommercielle engagementer i Myanmar bør fortsætte med henblik på at styrke landets civile økonomi på bekostning af militærets økonomiske interesser.

Rapportens afsnit VI om *”Conclusions and recommendations”* indeholder en anbefaling til *”investors and businesses”* om at afholde sig fra (punkt 189a):

”Relevant business relationships [med militærforbundne selskaber] include granting loans to these companies or investing capital into their operations and procuring services from Tatmadaw related companies (including real estate rental).” [vores understregning].

Det er åbenbart, at det i et land som Myanmar er ganske vanskeligt at vide, præcis hvornår man kommer for tæt på militæret, der - som også beskrevet i rapporten - kan operere med stråmænd og gennem indviklede net af selskaber. Der må således forventes, at en international virksomhed vil kunne få uønskede relationer med militæret, hvorfor det er en del af virksomhedernes samfundsansvar at være opmærksomme på denne risiko. Der må i give fald foretages en konkret vurdering af, hvordan en virksomhed skal afholde sig, jf. afsnit 8.4 om virksomheders samfundsansvar.

Rapportens grundholdning er således, at virksomheder bør engagere sig i Myanmar og holde sig fra militærets økonomiske interesser, der i væsentlig grad plejes af MEHL og MEC.

6.2 Rapportens konklusioner om Ngwe Pinlae industrizonen

FN's Uafhængige Missions konklusioner om Ngwe Pinlae industrizonen er forskellige i den oprindelige rapport af 5. august 2019 og den endelige version af 12. september 2019.

Det afgørende spørgsmål på dette punkt var i begge versioner af rapporten, om industrizonen Ngwe Pinale var forbundet med de militære holdingselskaber MEHL og MEC, og i bekræftende fald, hvilken karakter en sådan forbindelse havde.

6.2.1 Første version af rapporten (5. august 2019)

Rapporten af 5. august 2019 indeholder et afsnit om MEHL's datterselskaber ("*Alleged subsidiaries of MEHL*", afsnit II, B, i). Som selskab nr. 35 er angivet "*Ngwe Pinlae Industrial Zone*". Af den tilknyttede fodnote nr. 436 på side 75 fremgår:

"The Mission has received information that Ngwe Pinlae Industrial Zone is administered by MEHL, which is responsible for the industrial zone's maintenance, waste management and security, and that tenants of the zone pay annual fees to MEHL. The land on which Ngwe Pinlae Industrial Zone is located is owned by the Ministry of Construction Department of Urban Housing and Development."

Den uafhængige missions kilde(r) oplyses ikke i rapporten.

I rapportens afsnit om udenlandske selskaber med kontraktmæssige eller kommercielle forbindelse til MEHL og MEC ("*Foreign companies with contractual or commercial ties to MEHL and MEC*", afsnit V, B.) er en række forskellige udenlandske selskaber omtalt, heriblandt 18 selskaber beliggende i Ngwe Pinlae industrizone.⁵⁰ Ud for samtlige 18 selskaber er anført:

"Operates in Ngwe Pinlae Industrial Zone which is owned by MEHL."

De modstridende oplysninger om ejerforholdene til industrizonen i fodnote 436 henholdsvis afsnit V, B, begrundes ikke i rapporten.

Hvis man ser nærmere på rapporten, så er det første selskab i industrizonen, der nævnes på listen, Above and Beyond Co. Ltd. Ved omtalen af dette selskab er anført bemærkningen, at Ngwe Pinlae industrizonen er "*owned by MEHL*". I fodnote 566 på side 98 henvises til selskabet Ngwe Pin Lai

⁵⁰ [Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission af 5. august 2019](#) (vedlagt som bilag 3), s. 98-105.

Livestock Breedings and Fisheries Co., Ltd. Dette selskab er omtalt som nr. 33 på listen under afsnit II, B, i om "*Alleged Subsidiaries of MEHL.*"

Ngwe Pin Lai Livestock Breedings and Fisheries Co., Ltd. har hjemmesiden <http://www.ngwepinlae.com>. På hjemmesidens forside oplyser Ngwe Pin Lai Livestock Breedings and Fisheries Co., Ltd, at selskabet "*is cent percent company of Myanma Economic Holdings Public Company Limited*". Da cent er asiatisk slang for 100,⁵¹ kan oplysningen forstås således, at selskabet er 100 procent ejet af MEHL, men den præcise ejerandel er ikke afgørende for vurderingen af ejerskab til og i zonen.

Vi er ikke bekendt med, om FN's Uafhængige Mission har et andet grundlag for rapportens synspunkt om, at industrizonen Ngwe Pinlae er ejet af MEHL.

To af de tre selskaber i zonen, som producerer tøj for Bestseller, er omtalt i rapportens liste over "*Foreign companies with contractual or commercial ties to MEHL and MEC*":

- Nr. 10: "Guotai Guohua Garment Myanmar Ltd." angives at være ejet af Jiangsu Guotai Guohai Shiye Co Ltd. Den tilhørende kilde er "DICA 111981353".
- Nr. 34: "Saung Oo Shwe Nay (Golden Sunshine) Co. Ltd." er knyttet til kilden "DICA 107212337".

Det er vores antagelse, at de anførte kilder dækker over en henvisning til selskabernes registreringsnumre i "Directorate of Investment and Company Administration" (DICA), som hører under Myanmars Ministry of Investment and Foreign Economic Relations. DICA administrerer bl.a. landets virksomhedsregister, herunder det elektroniske register "*Myanmar Companies Online*" (MyCO).⁵²

⁵¹ [Lexico.com](http://lexico.com): "*cent percent*".

⁵² [Directorate of Investment and Company Administration: Roles and Responsibilities](#).

Ved opslag i MyCO på 111981353 fremkommerr selskabet Guotai Guohua Garment Myanmar Limited.⁵³ Ligeledes fremgår Saung Oo Shwe Nay (Golden Sunshine) Co Ltd. ved opslag på 107212337 i MyCO.⁵⁴ Oplysninger om ejerforhold fremgår ikke.

6.2.2 Anden version af rapporten (12. september 2019)

I den endelige version af rapporten af 12. september 2019 er angivelsen vedrørende MEHL's ejerskab af Ngwe Pinlae industrizonen gentaget.⁵⁵

Fodnote nr. 436 i den oprindelige version, hvoraf det fremgik, at industrizonen var administreret af MEHL, men at den er ejet af Myanmar's "Ministry of Construction Department of Urban Housing and Development", er ikke gengivet i den opdaterede rapport.

6.3 Vores konklusioner om Ngwe Pinlae industrizonen

6.3.1 Fremgangsmåde

En central aktør på området er det dansk støttede Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB). Centeret er blandt andet oprettet af Institut for Menneskerettigheder og delfinansieret af Danida. I en rapport fra december 2020 beskriver MCRB arbejdsvilkårene mv. for den Uafhængige Mission ved udarbejdelsen af rapporten:

"(...) the Fact-Finding Mission was under-resourced, which resulted in weaknesses. Its findings gave an important but partial account, not least because it was prevented from having access to Myanmar. It relied heavily on online English language sources, some of which were two decades old. Some were not to be relied on even at the time, given the difficulties of obtaining information about business during military rule. Consequently, the report was criticized for using out-of-date or inaccurate online

⁵³ [Myanmar Companies Online: "111981353."](#)

⁵⁴ [Myanmar Companies online: "107212337."](#)

⁵⁵ Rapport fra Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar af 12. september 2019 (vedlagt som bilag 4), s. 98-104, no. 1, 4, 9, 10, 17, 18, 19, 21, 24, 25, 27, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 41, og 42.

information to frame its narrative on the Myanmar economy and specific companies. Some companies received a gracious mention in the report despite not having made Rakhine related donations, or being involved in military business partnerships, at least since the 2011 transition to civilian rule. The methodology of identifying some businesses as “Alleged affiliates” of MEC and MEHL based on them sharing a director led to some misleading conclusions, although it highlighted the value of opencorporates.com and MyCo for investigative reporting. Myanmar companies were not given any opportunity before publication to make corrections or clarifications, or to provide the context for why they had responded to the call for donations, and in what terms that call had been made. Some subsequently issued public statements, responded to partners making enquiries, or sent letters to the FFM (some of which are available online).”⁵⁶

Der er ikke overraskende, at en så bred og stor rapport som FN’s Uafhængige Missions rapport ikke kan være korrekt i alle enkeltheder. Vi har således talt med adskillige andre kilder,⁵⁷ som samstemmende giver udtryk for den opfattelse, at det siden den første rapport udkom i august 2019 har været en udbredt opfattelse hos relevante aktører i området, at industrizonen ikke er ejet af MEHL, men af Department of Urban Housing and Development, der bevilger eller udlejer plots/jordstykker til private personer og selskaber på langtidskontrakter af f.eks. 60 års varighed.

Vi har for at belyse FN’s Uafhængige Missions rapportes antagelse kontaktet medlemmerne af den nu nedlagte uafhængige mission ved at rette henvendelse til den generelle informations e-mail til den nedlagte mission⁵⁸ og et Special Advisory Council for Myanmar (SAC-M),⁵⁹ da de tidligere

⁵⁶ [Rapport fra Myanmar Centre for Responsible Business af december 2020](#), s. 50.

⁵⁷ AK 1, AK 2 og AK 3, jf. bilag 1, samt advokatfirmaet Luther Law Firm Limited, jf. bilag 2.

⁵⁸ [OHCHR: Myanmar – FFM, Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar](#), se under “For further information about the Fact-Finding Mission”: myanmarffm@ohchr.org.

⁵⁹ [Special Advisory Council for Myanmar: Who we are](#).

medlemmer af missionen, Mazuki Darusman og Chris Sidoti, er medlemmer der. Vi har derudover skrevet til sekretariatet for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder. Ingen af FN's organer har besvaret vores henvendelser, men Christ Sidoti rettede henvendelse til os den 7. maj 2021, jf. nærmere nedenfor.

Vi har desuden anmodet forskellige afdelinger af Udenrigsministeriet om relevante oplysninger og/eller bistand med at få kontakt til organisationer/personer, der kunne bidrage med relevante oplysninger. Udenrigsministeriets svar på vores henvendelse af 4. maj 2021 er vedlagt som **bilag 6**.

6.3.2 Ejerskab

Hverken den første eller endelige version af FN's Uafhængige Missions rapport indeholder offentliggjorte kildehenvisninger, som understøtter angivelserne om, at MEHL ejer industrizonen Ngwe Pinlae.

Den uafhængige missions rapport var allerede i 2019 genstand for kritik i forhold til spørgsmålet om ejerforholdene i industrizonen i Ngwe Pinlae.

Den 17. oktober 2019 indsendte to (efter underskrivernes navne at dømme koreanske) selskaber, Universal Apparel Co., Ltd. (Myanmar) og Duckyang Co.,Ltd., en anmodning til FN's Menneskerettighedsråd om at korrigere rapporten.⁶⁰ Selskaberne anførte blandt andet, at de havde indgået lejekontrakt med et private selskab, der havde købt jordstykket af regeringen i 2010, hvorfor de mente:

“It is absurd to say that Universal Apparel Co.,Ltd(Myanmar) has something to do with MEHL just because Universal Apparel Co.,Ltd(Myanmar) operates in the Ngwe Pinlae Industrial Zone.”

Vi har rettet henvendelse til de to selskaber, men det er ikke lykkedes os at komme i kontakt med dem.

⁶⁰ [United Nations Human Rights Council: Confirmation.](#)

Vi har under løfte om fortrolighed modtaget en henvendelse fra et andet internationalt selskab, der gjorde indsigelse over for rapportens indhold om ejerskab i to breve af august 2019 stilet til FN's Uafhængige Mission og FN's Højkommissær for Menneskerettigheder.⁶¹

Af brevene fremgår blandt andet, at en nærmere bestemt virksomhed ikke – som anført i rapporten - leaser det jordstykke, hvor virksomhedens fabrik er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae, fra MEHL. Det oplyses i stedet, at jordstykket er ejet af Department of Urban and Housing Development, som har bevilget jordstykket til en privat person. Den pågældende fabrik leasede jordstykket fra denne private person.

Selskabet har over for os oplyst, at man, som svar på sin henvendelse, fik at vide, at oplysningerne om ejerforholdet af jordstykket ikke ville blive rettet i FN's Uafhængige Missionens endelige rapport. Til gengæld kunne henvendelsen blive offentliggjort på hjemmesiden for FN's Uafhængige Mission, hvilket selskabet dog ikke ønskede efter det oplyste af kommercielle årsager.

Derudover har et lokalt selskab, Myanma Awba Industries Co., Ltd, offentliggjort et brev af 13. februar 2021 til organisationen Justice for Myanmar, idet organisationen havde optaget selskabet på en liste over selskaber med formodede forbindelse til militæret ("*alleged military connections*") (**bilag 7**).⁶² Af brevet fremgår blandt andet:

"It is correct that one of our fertilizer factory/warehouses is currently located at Ngwe Lae Industrial Zone. However, this factory is not leasing land from MEHL, but from me being grantee of the land, granted from the Department of Urban Housing Development (the actual owner of the land) ...

⁶¹ AK 2, jf. bilag 1.

⁶² [Awba group: Corporate Governance – Ngwe Pinlae Industrial Zone](#) (vedlagt som bilag 7).

Although we understand that the 2019 UN Fact Finding Mission report wrongly claimed that MEHL owns Ngwe Pin Law Industrial Zone, MEHL was in fact the developer rather than the owner of the zone and the land on which it sits. It is now the administrator. This means that MEHL are responsible for maintenance, waste management and security.

Our factory, a tenant of the Zone, pays an annual fee of USD 460 – less than \$40 a month – for these services. This is a small sum, and possibly less than the cost of the services provided by MEHL. This service fee is the only, and insignificant, link between our company and MEHL.”

Brevet er underskrevet af Thadoe Hein, Goup Chaiman and Chief Executive Officer, der altså offentligt oplyser, at han har fået bevilget den pågældende jord (plot) i industrizonen, som er ejet af Department of Urban Housing and Development.

Vi har kontaktet Myanma Awba Industries Co., Ltd for uddybende bemærkninger, men vi har ved afgivelsen af redegørelsen ikke modtaget selskabets tilbagemelding.

Det tidligere medlem af FN's Uafhængige Mission, Chris Sidoti, rettede den 7. maj 2021 henvendelse til os (**bilag 8**),⁶³ idet han mente at kunne bidrage med oplysninger til vores undersøgelser. Sidoti anførte under henvisning til oplysningerne fra selskabet Myanma Awba Industries Co., Ltd af 13. februar 2021:

”The Awba information is consistent with the statement in footnote 436 of an early draft of the Mission’s report,

⁶³ Chris Sidoti havde tilsyneladende ikke modtaget vores henvendelse via FN-systemet, jf. [Politikens webavis den 8. maj 2021: Nye oplysninger får Jeppe Kofod til atter at kritisere Bestseller: Danske virksomheder må ikke bidrage til overgreb på menneskerettigheder](#). I artiklen kritiseres Sidoti, at vi ikke havde rettet henvendelse til os, men han undskyldte efterfølgende over for os, idet vi havde forsøgt, ligesom han havde modtaget vores standardbrev og henvendt sig til os, inden han kritiserede os.

quoted in your letter. That footnote does not appear in the final version of the report. I cannot now recall why the footnote was not in the final report. It may have been an oversight or perhaps at the last minute the Mission was not confident of its reliability. It is therefore interesting that the information coming later from Awba now provides the confirmation of its accuracy.”

Vores vurdering er på den baggrund, at den endelige rapport fra FN's Uafhængige Mission er forkert med hensyn til ejerskab af zonen. Der er ikke tale om, at hele industrizonen og/eller de øvrige virksomheder i industrizonen er ejet af MEHL, hverken direkte eller indirekte. Det mener Chris Sidoti heller ikke, idet han i øvrigt ikke erindrer, hvad FN's Uafhængige Mission baserede sin vurdering på.

Vi kan ikke kortlægge de præcise ejerforhold, men så vidt vi har fået oplyst synes jorden i dag at være ejet af Department of Urban Housing and Development, idet de enkelte jordstykker er overdraget til private, herunder på langvarige lejekontrakter på f.eks. 60 år.

Vi har på baggrund af modtagne oplysninger grund til at antage, at MEHL, direkte eller indirekte, har produktion i området og kan eje eller leje konkrete plots/jordstykker i zonen, men det nærmere omfang er vi ikke bekendt med. Det kan lægges til grund, at Ngwe Pin Lai Livestock Breedings and Fisheries Co. er (formentlig 100 procent) ejet af MEHL. Det kan også være korrekt, at FN's Uafhængige Mission har optaget andre selskabet på listen, men det kræver en nærmere gennemgang af de enkelte selskaber.

6.3.3 Administrationsbidrag

Fodnote nr. 436 i FN's Uafhængige Missions rapport af 5. august 2019 angiver, at industrizonen:

“Is administered by MEHL, which is responsible for the industrial zone's maintenance, waste management and security, and that tenants of the zone pay annual fees to MEHL”

Antagelsen i fodnoten i den første version af FN's Uafhængige Missions rapport er således, at lejere af jordstykker i industrizonen Ngwe Pinlae betaler administrationsbidrag til MEH.

Efter at FN's Uafhængige Missions mandat ophørte, har tidligere medlem af missionen, Chris Sidoti, ved flere lejligheder udtalt sig om industrizonen Ngwe Pinlae. I Politiken den 17. april 2021 rettede Chris Sidoti - tilsyneladende på baggrund af FN's Uafhængige Missions rapporter - ganske hård kritik af virksomhederne i zonen:

"Ifølge Chris Sidoti viser lækkede dokumenter, at militærets konglomerat MEHL enten ejer eller administrerer landområderne i industrizonen Ngwe Pinlae.

Det kompromitterer Bestseller, understreger han, fordi virksomheden efter hans vurdering dermed indirekte er med til at finansiere militæret ved at få produceret tøj på tre af fabrikkerne i zonen."

Chris Sidoti er i Politiken den 17. april 2021 citeret for at sige:

"De dokumenter, vi har haft adgang til, giver et ret overbevisende billede af, at fabrikker i industrizonen yder betaling til MEHL og dermed til militæret gennem for eksempel husleje eller afgifter for anlæggelse af veje og administration«, siger han og anslår, at den samlede betaling til MEHL fra fabrikkerne i zonen de seneste år er løbet op i millioner af kroner."

Chris Sidoti rettede som tidligere nævnt henvendelse til os ved e-mail den 7. maj 2021, idet han anførte, at han mente at være i besiddelse af oplysninger af betydning for vores undersøgelse. Sidoti fremsendte et brev af 13. februar 2021 fra selskabet Myanma Awba Industries Co., Ltd, idet han gav udtryk for, at brevet viste, at fodnoten i den oprindelige version af rapporten var retvisende, hvilket betyder, at den endelige rapport var forkert.

Myanma Awba Industries Co., Ltd oplyste i brevet, at selskabet - som lejer i industrizonen - betaler et årligt administrationsbidrag til MEHL på USD 460, hvilket selskabet anså for uvæsentligt. Chris Sidoti bestrider imidlertid denne oplysning i e-mailen til os og anfører:

"MEHL would have received substantial payments as developer and some continuing payments as 'administrator'. I find it very hard to accept that the 'administrator' payment is only USD 460 a year.

I have no doubt that MEHL is very active indeed in the Ngwe Pin Lae Industrial Zone and that it has received in the past and is continuing to receive substantial payments from companies operating factories in the Zone."

Chris Sidoti angav ingen dokumentation for sin vurdering af de betydelig økonomiske bidrag betalt til MEHL, og han kunne i øvrigt ikke erindre, hvad FN's Uafhængige Mission havde baseret sine vurderinger på.

En lokal menneskerettighedsekspert har bekræftet telefonisk og via e-mail, at det fortsat er vedkommendes opfattelse, at en betaling af *"maintenance fee for shared services in the zone"* næppe vil bidrage mærkbart til MEHL eller dets aktionærer. Vedkommendes rådgivning var og er derfor, at såfremt Bestseller, for at opretholde ordentlig beskæftigelse, ønsker at source tøj fra zonen, bør Bestseller offentliggøre oplysninger om ejer/lejer forhold samt karakteren og størrelsen af ethvert beløb, der måtte blive betalt til MEHL.⁶⁴

Vi har undersøgt spørgsmålet, om MEHL administrerer industrizonen nærmere med udgangspunkt i offentlige breve og tilkendegivelser, fortrolige dokumenter og oplysninger, vi er kommet i besiddelse af, samt due diligence materiale, vi har modtaget af Bestseller.

⁶⁴ AK 3, jf. bilag 1.

Problemstillingen omkring MEHL's administration af industrizonen Ngwe Pinlae kan efter vores opfattelse med fordel inddeles i tre underliggende spørgsmål.

Leverer MEHL ydelser i zonen?

Der er ikke tvivl om, at MEHL tilbyder en eller anden form for ydelser til virksomheder i industrizonen. Myanma Awba Industries Co., Ltd, har i brev af 13. februar 2021 tilkendegivet, at MEHL administrerer zonen:

“Although we understand that the 2019 UN Fact Finding Mission report wrongly claimed that MEHL owns Ngwe Pin Law Industrial Zone, MEHL was in fact the developer rather than the owner of the zone and the land on which it sits. It is now the administrator. This means that MEHL are responsible for maintenance, waste management and security.

Our factory, a tenant of the Zone, pays an annual fee of USD 460 – less than \$40 a month – for these services. This is a small sum, and possibly less than the cost of the services provided by MEHL. This service fee is the only, and insignificant, link between our company and MEHL.”

Vi har desuden talt med en fortrolige kilder⁶⁵ og det tyske advokatfirma Luther Law Firm, der oplyser, at der er et stort ”MEHL” skilt i området, hvilket vi ikke betvivler. Skiltet dokumenterer ikke MEHL's ejerskab eller administration af industrizonen, men oplysningen er efter vores vurdering egnet til at skabe en formodning for, at MEHL – i et eller andet omfang – er aktiv i zonen. Vi har desuden modtaget oplysninger fra fortrolige kilder, som understøtter, at andre selskaber i zonen udover Myanma Awba Industries Co., Ltd betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL.⁶⁶

Det er på den baggrund vores klare opfattelse, at nogle selskaber i industrizonen Ngwe Pinlae betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL.

⁶⁵ AK 1 og AK 3, jf. bilag 1.

⁶⁶ AK 1, AK 2 og AK 3, jf. bilag 1.

Aftager alle ydelser fra MEHL?

Vi anser det derimod ikke for godtgjort, at samtlige selskaber i industrizonen betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL.

Vi har i første række set nærmere på det materiale, Bestseller har indhentet de tre fabrikker. Bestseller introducerede i november 2019 såkaldte self declarations som led i deres due diligence program, jf. nærmere afsnit 7.4. I den forbindelse blev bestsellers leverandører og fabrikker anmodet om at erklære:

“-Are any of the shareholders or owners of the factory directly or indirectly affiliated with the military – or companies owned by the military – in any way, form or manner?”

-Are any of the owners of the land which the factory occupies directly or indirectly affiliated with the military – or companies owned by the military – in any way, form or manner?”

-Is the military, companies owned by the military, or persons within the military, directly or indirectly involved or engaged in the operations of the factory in any way, form or manner?”

-Does the military, companies owned by the military, or persons within the military, directly or indirectly benefit financially in any way, form or manner, from the activities of the factory?”

-Is the military, companies owned by the military, or persons within the military, directly or indirectly affiliated with the factory in any way, form or manner?”

Bestsellers leverandører og underleverandør/fabrikker kan herefter krydse af ud for enten ”yes” eller ”no”, ligesom det var muligt at tilføje en

beskrivelse. Vi har fået forelagt self declarations fra de tre fabrikker på Bestseller's Factory List, der er beliggende i industrizonen.

- Self declarations for Saung Oo Shwe Nay (Golden Sunshine) Co., Ltd. er udfyldt den 16./23. november 2019 og den 19./22. januar 2021 (**bilag 9**).
- Self declarations for Guotai Guohai Garment Myanmar Ltd. er udfyldt den 21. november 2021 og den 22. januar 2021 (**bilag 10**).
- Self declarations for Rui-Ning (Myanmar) Garment Co., Ltd er udfyldt den 25. november 2019 og den 22. januar 2021 (**bilag 11**).

Vi mener, at de udarbejdede erklæringer - selv om de er underskrevet af både de kinesiske leverandører og de lokale underleverandører - ikke udgør tilstrækkelig dokumentation for, at fabrikkerne ikke betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL, sådan som det er tilfældet for andre selskaber i zonen. Begge selskaber har en interesse i at forblive samarbejdspartnere med Bestseller, hvorfor troværdigheden af deres oplysninger i de udarbejdede self declarations kan betvivles.

Vi har desuden - fra en anden aktør, som har anmodet om at være anonym⁶⁷ - fået oplyst, at flere fabrikker i industrizonen oplyser, at de ikke modtager og/eller betaler til MEHL for administrationsydelse. Denne aktør har dog over for os oplyst, at aktøren anså det for problematisk, at det ikke var muligt at verificere fabrikernes oplysninger.

I tredje række har Bestseller i en e-mail til en af sine leverandører af 20. maj 2020 anmodet om oplysninger om MEHL's indflydelse i industrizonen:

"(..) we would like to know the role of the company MEHL (Myanmar Economic Holdings Limited) in Nqwe Pinlae Industrial Zone.

We are told that they are the administrate of the zone, which means they are responsible for security, maintenance and waste and that companies in the zone pay

⁶⁷ AK 2, jf. bilag 1.

approx. 400 USD per year for this. But we are not able to confirm this. It would make no difference to us whether this is true or not. But we do need to know.

I guess it should be easy for you to confirm, since you would be paying such fee to MEHL.”

Vi bemærker på dette sted, at en bekræftelse på, at der blev betalt et mindre administrationsbidrag til MEHL var uden nævneværdig betydning for Bestseller, fordi man delte opfattelse af, at en så begrænset betydning var uden betydning for samfundsansvaret. Leverandøren besvarede e-mailen samme dag:

“I checked with our factory ,and it’s administrate of the zone ,mange the zone and communicate the government document ,but it’s free.

If we want treatment the waste ,we need to pay them ,it’s around usd200 but it’s no invoice . But if you can treatment then waste by ourself ,it’s no need to pay .”

I forbindelse med vores undersøgelser har vi ligeledes rettet henvendelse til den pågældende leverandør, som i en e-mail af 6. maj 2021 har indsat sit svar inde i teksten mellem vores spørgsmål. Svarene er understreget i det følgende:

“Does the military own the industrial zone of Ngwe Pinlae (fully or partly; if partly, please elaborate), and/or [AK 4]. As we know ,it should be partly ,but we don't know how to separate it.

Do the companies operating in the industrial zone of Ngwe Pinlae issue payments to the military for administration of the zone, including but not limited to, payments related to electricity, gas, water, heating, telephone, network/internet, waste management, cleaning, security etc. (if yes, please elaborate on the extent of the payments). [AK 4]. The electricity we paid to garment electricity bureau. We

don't have gas . Regarding water ,heating ,telephone ,net-work/internet ,wast management,cleaning ,security it's all manger by our factory .”

I endnu en e-mail af samme dato besvarede leverandøren vores opfølgende spørgsmål om svaret på første spørgsmål således:

”As we know that it should be military owns several plots of land within the industrial zone . why we said that because our factory is not belong military.”

Oplysningerne fra leverandøren antyder, at der i zonen kan betales et mindre administrationsbidrag til MEHL, men at det er frivilligt, om man vil modtage ydelserne fra MEHL. Det oplyses, at fabrikken selv håndterer waste management og security, dvs. den type services, MEHL tilsyneladende leverer til andre fabrikker i industrizonen.

Det er vanskeligt at dokumentere, at der ikke betales et mindre administrationsbidrag til MEHL, navnlig hvis betalingerne – som anført af leverandøren – kan ske uden ”invoice”.

Uanset udfordringen med mulige ufakturerede og dermed udokumenterbare betalinger, er det fortsat relevant at undersøge de pågældende fabrikkers kvitteringer for levering af administrationsservices. Såfremt fabrikkerne kan fremvise kvitteringer på, at de betaler andre leverandører for de specifikke administrationsservices, som MEHL angiveligt skulle levere, taler det imod, at fabrikkerne også skulle betale MEHL for de samme ydelser. Betalinger til andre kan med andre ord bidrage til en formodning imod, at fabrikkerne modtager de samme ydelser fra MEHL.

En troværdig kilde med indgående lokalt kendskab har uopfordret over for os nævnt, at gennemgang af fabrikernes kvitteringer kunne være en mulighed for at komme nærmere på en afklaring af administrationsspørgsmålet i relation til de individuelle fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae.⁶⁸

⁶⁸ AK 3, jf. bilag 1.

Bestseller iværksatte den 23. marts 2021 en udvidet due diligence procedure for de tre fabrikker på virksomhedens Factory List, der er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae, jf. afsnit 7.9.4. Vi har den 5. maj 2021 modtaget et udkast til en rapport af samme dag udarbejdet af det tyske advokatfirma Luther Lawfirm, der har gennemgået kvitteringer indhentet fra de tre omtvistede fabrikker i industrizonen (**bilag 12**).

Det fremgår af rapporterne, at Luther Lawfirm har fået adgang til kvitteringer vedrørende levering af *”drinking water, electricity, contruction and installation”, ”security services, waste management services, sanitary services”* og *”waste management services”*. På baggrund af de gennemgåede kvitteringer konkluderer Luther Lawfirm i sit udkast til den udvidede due diligence rapport:

“To the best of our knowledge based on public official records available to and reviewed by us, the external service providers are not fully/partly owned by the military or legally affiliated with the military, MEHL/MEC or any of its subsidiaries.”

Vi må på denne baggrund konkludere, at der ikke foreligger nogen dokumentation for, at de tre fabrikker i zonen har betalt administrationsbidrag til MEHL. Det er blevet afvist på et tidspunkt, hvor det blev oplyst, at det var uden betydning for Bestseller, hvilket understøtter opfattelsen af, at de har besvaret spørgsmålet sandfærdigt. Det kan i sagens natur ikke blankt afvises, at der foretages udokumenterede betalinger, men der er ikke noget grundlag for at formode, at de tre fabrikker skulle have holdt de begrænsede og helt uvæsentlige betalinger skjult for Bestseller, der ikke har tillagt betalingerne væsentlig betydning.

I lyset af de vedholdende rygter om betalinger finder vi anledning til at pege på muligheden for, at det ud over nogle af fabrikkerne kan være ejerne eller lejerne af jordstykkerne, der betaler til MEHL, men det synes ikke at være en tanke, der florerer bredt i Myanmar.

Hvor meget betales i givet fald til MEHL?

Vi har som led i vores undersøgelse været i kontakt med adskillige både åbne og fortrolige kilder, som alle indikerer, at administrationsbidraget i givet fald er meget begrænset.

Myanma Awba Industries Co., Ltd har som tidligere anført oplyst, at det som lejer betaler årligt ”USD 460 for maintainance, waste management og security.”

En fortrolig kilde har mundtligt og skriftlig oplyst, at der i givet fald betales i størrelsesordenen USD 400 årligt for ”maintenance, waste management and security.”⁶⁹

En centralt placeret aktør har tilbage i august 2019 anført:

“The concerned zone Ngwe Pinlae Industrial Zone where we have suppliers operating factories the zone is administered by MEHL. For that administration they take a fee of 60.000 MMK per acre and year. In our case a factory is paying 600000 MMK (400 USD) for 10 acres of land. The fee is covering maintenance of the zone, security and waste management. Just an interesting comparison the factory is paying around 8 million USD in salaries each year that I think it is relevant to put in relation to what the company is paying MEHD.”⁷⁰

En fjerde kilde, der ligeledes ønsker at være anonym, har oplyst:

“(.) MEHL somehow got the contracts to “manage” the zone. In Myanmar this often comes with an expectation of pitifully low service provision, such as basic waste management and basic road management. One source estimated that monthly fees for zone management services

⁶⁹ AK 2, jf. bilag 1.

⁷⁰ AK 3, jf. bilag 1.

were in the realm of a few hundred dollars per month, but this is unverified.”⁷¹

Bestsellers leverandør oplyser i en mail af 20. maj 2020, at andre betaler USD 200 årligt.⁷²

Vi må på den baggrund konkludere, at mindre administrationsbidrag til MEHL er meget begrænset. Ingen af dem, vi har været i kontakt med, har haft nogen sikker holdning til, hvorfor MEHL overhovedet opkræver så begrænsede beløb, men den teori har været fremsat, at MEHL har en eller anden form for produktion i området, hvorfor MEHL alligevel skal drage omsorg for et vist minimalt niveau af vedligeholdelse, affaldshåndtering og sikkerhed, hvorfor nogle anmodes om at betale for det, MEHL alligevel skal udføre at hensyn til sin egen produktion i området.

⁷¹ AK 1, jf. bilag 1.

⁷² AK 4, jf. bilag 1.

7. Bestsellers due diligence

Det er en central del af vores opdrag at vurdere, om Bestsellers due diligence i forhold til tre fabrikker beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae har levet op de højeste internationale standarder for virksomheders samfundsansvar.

Vi har inddelt vores gennemgang af Bestsellers due diligence i perioder, idet vi for hver periode vil konkludere på omfanget og karakteren af Bestsellers due diligence. Under afsnit 9.3.2 vil vi på denne baggrund i forhold til de enkelte perioder foretage en vurdering af, om Bestseller har levet op til de højeste internationale standarder for virksomheders samfundsansvar.

7.1 *Perioden 2014 til 5. august 2019*

Bestsellers due diligence over for fabrikker i Myanmar var koncentreret om centrale forhold så som arbejdstagernes rettigheder og arbejdsvilkår, ligesom Bestseller i perioden tog vigtige initiativer med fokus på social impact i Myanmar.

7.1.1 Bestsellers Factory Standards Program

Bestseller havde i perioden et generelt due diligence program, Factory Standards Program, som virksomheden fortsat anvender i dag i lettere modificeret form. Dette Factory Standards Program har ifølge Bestseller også været anvendt i forhold til fabrikker i Ngwe Pinlae industrizonen. Vi har ikke fundet anledning til at kontrollere denne oplysning nærmere, idet vi lægger til grund, at to af fabrikkerne har indgået i det delvist Danida-finansierede MYPOD-projekt og derfor utvivlsomt har været genstand for opmærksomhed.⁷³ Formålet med programmet har været og er fortsat at sikre compliance og udvikling på fabriksniveau.

Vi har ikke undersøgt den generelle due diligence over for fabrikkerne i detaljer, da det falder udenfor problemstillingen i vores redegørelse. Vi har dog hæftet os ved, at Bestsellers Factory Standards Program lader til at ligge på et meget højt niveau.

⁷³ Se nærmere afsnit 7.1.2.

Bestseller har oplyst, at der er omkring 30 ansatte lokalt i virksomhedens sourcingkontorer, der arbejder fuld tid med at kontrollere, at fabrikkerne lever op til Bestsellers standarder indenfor arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, arbejdsmiljø, miljø og kemi. Desuden har Bestseller lokale sourcingkontorer i virksomhedens største sourcinglande, herunder i Myanmar.

Bestsellers Factory Standards Program indebærer konkret, at fabrikker ikke kan godkendes i Bestsellers leverandørkæde, før det lokale sourcingkontor i landet har besøgt fabrikken og vurderet den ud fra 124 nærmere bestemte forhold vedrørende arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, arbejdsmiljø samt 73 indikatorer inden for miljø og kemi. Nye fabrikker kan ikke blive antaget af Bestsellers leverandører, hvis Bestseller noterer major eller critical concerns ved de opstillede kriterier. Ved besøget på fabrikken skal den lokale ansatte ifølge Bestsellers due diligence program rådgive om eventuelle forbedringer. Bestseller noterer major eller critical concerns ved de opstillede kriterier.

Ifølge Bestseller opererer virksomheden med sit strengeste due diligence program ved onboarding af nye fabrikker i Myanmar, hvilket indebærer, at der udover besøget fra det lokale sourcingkontor foretages audit fra en selvstændig vurderingsvirksomhed.

Den skitserede due diligence på fabriksniveau foretages ifølge Bestseller hver 18. måned for almindelige fabrikker, og hver 12. måned for key-suppliers.

7.1.2 Social impact initiativer

Bestseller indtrådte i 2017 som kommerciel partner i projektet MYPOD, som står for Productivity, Work environment and Social Dialogue in Myanmar's Garment Sector. Projektets øvrige partnere var Dansk Initiativ for Etisk Handel (DIEH), 3F, Syddansk Universitet (tidligere Aalborg Universitet) og Ethical Trading Initiative UK.

Formålet med projektet var at styrke social dialog, arbejdsmiljø og produktivitet i Myanmar's tekstilindustri gennem træning af repræsentanter for tekstilarbejderne, fagforenings- og fabriksledere og andre relevante aktører i arbejdstagerrettigheder. Træningen er blevet formidlet gennem både fysiske og digitale læringsværktøjer, herunder også workshops, og i samarbejde med bl.a. fagforeninger i Myanmar.

Derudover har Bestseller støttet andre igangværende initiativer i Myanmar, herunder implementering af Myanmar Guideline on Freedom of Association. På en større skala har projektet haft som formål at bidrage til FN's verdensmål om anstændige jobs og økonomisk vækst.

Den 24. april 2018 underskrev Bestseller et memorandum of understanding med 20 andre globale brands samt IndustriALL Global Union, som resulterede i en aftale med overskriften Action Collaboration Transformation (ACT).⁷⁴ Hensigten med ACT var at opnå *“living wages for workers in the global textile and garment industry supply chains through mature industrial relations, freedom of association and collective bargaining.”*

ACT-samarbejdet har resulteret i en række konkrete initiativer, som de underskrivende brands har forpligtet sig til at sørge for, at deres underleverandører i Myanmar overholder. IndustriALL Global Union fører i samarbejde med lokale arbejdstagerorganisationer tilsyn med gennemførelsen.

Initiativerne fra ACT inkluderer:

- Freedom of Association Guidelines⁷⁵
- Joint statement brands-employers-unions-on COVID-Myanmar⁷⁶
- Fast-track Dispute Resolution Mechanism on Respect of Workers Rights⁷⁷

⁷⁴ Memorandum of understanding between ACT corporate signatories and IndustriALL Global Union on establishing within global supply chains freedom of association, collective bargaining and living wages.

⁷⁵ 'Framework Dispute resolution mechanism for the Myanmar Guideline on Freedom of Association' (FOA).

⁷⁶ Joint statement brands-employers-unions-on COVID-Myanmar.

⁷⁷ EN-Fast-track-Dispute-Resolution-Mechanism, 31. marts 2021.

- ACT Framework for responsible suspension of orders in Myanmar⁷⁸

Vi har som led i vores undersøgelse af Bestsellers due diligence været i forbindelse med aktører, som samarbejder med Bestseller om social impact projekter i Myanmar. Det er vores klare opfattelse, at Bestseller er en aktiv spiller i projekterne, herunder ved at stille krav til sine leverandører og underleverandører om deltagelse i initiativerne med henblik på sikring og/eller forbedring af arbejdstagernes vilkår. IndustriALL Global Union har bekræftet, at Bestseller er en af de ledende kræfter bag ACT. Derudover har Bestseller engageret sig som kommerciel partner i MYPOD-konsortiet. Etableringen af tætte samarbejder mellem brands og arbejdstagerforeninger giver underleverandørerne mulighed for at stille krav den anden vej – altså til deres ordregivere, såsom Bestseller.

7.2 5. august 2019: Første version af rapport

Den første version af FN's Uafhængige Missions rapport om Myanmar's militærs økonomiske interesse udkom som nævnt den 5. august 2019. Rapporten er imponerende i sin afdækning og gav anledning til stor medieomtale i forhold til de mange virksomheder, som enten var nævnt i rapporten, eller som havde tilknytning til selskaber, der var nævnt i rapporten. Den store medieomtale omfattede ikke mindst tøj- og tekstilbranchen.⁷⁹

Rapporten omtalte to fabrikker, som Bestseller på daværende tidspunkt sourcede fra. Derudover sourcer Bestseller fra endnu en fabrik beliggende i industrizonen, men den fremgår ikke af rapporten.

Bestseller skærpede - umiddelbart efter rapporten udkom – sit fokus på de nærmere omstændigheder vedrørende MEHLs tilknytning til industrizonen i Ngwe Pinlae. Bestseller indledte derfor i august 2019 en dialog med andre større internationale virksomheder, som ligeledes har haft tilknytning til fabrikker beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae, og som havde undersøgt de

⁷⁸ ACT Framework for responsible suspension of orders. Dette initiativ blev iværksat efter militærkuppet.

⁷⁹ [Nikkei Asia \(august 2019\): Fashion brands rethink Myanmar position after report on military ties.](#)

bagvedliggende omstændigheder. Bestsellers kontakt til disse selskaber er tilsyneladende kommet i stand gennem Bestsellers social impact engagementer i Myanmar.

Bestsellers indledende undersøgelse af forholdet har ikke været godt dokumenteret, men når vi alligevel konkluderer, at Bestseller indledte en fornyet due diligence indsats umiddelbart efter rapportens udgivelse, er det baseret på de omstændigheder, vi omtaler i det følgende.

7.2.1 Udtalelse af 26. august 2019

Bestseller er i en artikel dateret 26. august 2019 citeret for at sige, at virksomheden ville undersøge rapporten med henblik på at vurdere *"if we need to take any specific action due to the findings."*⁸⁰

Denne udtalelse bekræfter, at Bestseller på det tidspunkt var opmærksom på rapporten, mens udtalelsen holder spørgsmålet om konkrete beslutninger åbent.

7.2.2 Orientering af MYPOD-konsortiet og Udenrigsministeriet

Inden denne udtalelse udarbejdede Bestseller den 20. august 2019 et fortløbet notat til partnerne i MYPOD-projektet, der arbejdede med de to fabrikker Guotai Gouhai Garment Myanmar Ltd. og Saung Shwe Nay (Golden Sunshine) Co., Ltd., som er nævnt i FN's Uafhængige Missions rapporter.⁸¹ I notatet anførte Bestseller blandt andet:

"BESTSELLER is continuously in dialogue with our business partners and doing our due diligence on any potential links to the two Tatmadaw conglomerates, Myanmar Economic Holdings Limited (MEHL) and Myanmar Economic Corporation (MEC). A key risk for our industry seems to be the conclusion that MEHL owns one of the industrial zones where several of our suppliers' factories are located. However, information from our partners in Myanmar

⁸⁰ [Nikkei Asia \(august 2019\): Fashion brands rethink Myanmar position after report on military ties.](#)

⁸¹ Bilag 3, s. 99 + 103 og bilag 4, s. 99 + 103.

tells us that this zone is in fact not owned but merely administered by MEHL but with no financial revenue.

We are aware that key stakeholders in the country are questioning some of the recommendations and some of the facts they are based on, which can also have significant consequences for donors, external funded programmes, etc.

We continue to follow the situation and consequences of the report however, we believe that the entire international community will find it difficult to operate out of Myanmar without one way or the other contributing to Tatmadaw's 'crony companies' of domestic private business enterprises. (vores understregninger) **(bilag 13).**

Notatet blev den 2. september 2019 fremsendt af MYPOD-Konsortiet til Udenrigsministeriet samt til den danske ambassade i Myanmar, fordi projektet modtog støtte fra Danida. Konsortiet var derfor forpligtet til at underrette Udenrigsministeriet om problemstillinger af betydning for denne støtte. Udenrigsministeriet modtog løbende orienteringer ved aflæggelsen af årlige rapporter indleveret af MYPOD-Konsortiet.

DIEH fungerede som sekretariat for MYPOD-konsortiet. Da DIEH oversendte notatet til Udenrigsministeriet, var e-mailen ledsaget af følgende vurdering:

”Vi vurderer derfor, at vi godt kan fortsætte samarbejdet med fabrikken – og andre fabrikker i denne industrial zone – men at vi løbende må vurdere risikoen for at bidrage til Myanmars militær via projektets aktiviteter” **(bilag 14).**

Det er efter vores samtaler med DIEH vores opfattelse, at citatet gengiver det samlede MYPOD-Konsortiums vurdering på grundlag af Bestsellers undersøgelser.

Ifølge DIEH kvitterede Udenrigsministeriet den 2. september 2019 uden yderligere kommentarer for modtagelse. Udenrigsministeriet har så vidt vi er orienteret heller ikke efterfølgende kommenteret det fremsendte notat.

DIEH har endvidere oplyst, at der i perioden efter rapporten fra august 2019 blev foretaget vurderinger af grundlaget for at fortsætte samarbejdet med fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae, herunder efter rådgøring med Myanmar Centre for Responsible Business. Konsortiet vurderede, om den eventuelle økonomisk forbindelse mellem industrizonen og militæret havde en sådan karakter, at konsortiet ikke anså det for forsvarligt at fortsætte samarbejdet med fabrikker i zonen. Konsortiet fandt, at militærets krænkelse var voldsomme, men at de mulige økonomiske bidrag til militæret fra fabrikker i industrizonen var minimale.

Vi har også fået en tilbagemelding fra et andet medlem af konsortiet, nemlig professor og sektionsleder ved Syddansk Universitet, Jan Vang. I en e-mail til os oplyser Jan Vang, at han ikke er bekendt med konkrete overvejelser omkring den mulige relation mellem fabrikkerne og militæret i Myanmar. Jan Vang skriver dog:

”B. har orienteret konsortiet om, de har lavet en analyse af relationerne mellem underleverandører og militæret i Myanmar. De har ligeledes informeret om, at de ikke fandt dokumenterbare problemer af betydning (jeg erindrer ikke detaljer om den information B har kommunikeret). I møder med og om UM blev relationerne ml Bs underleverandører og militærregimet diskuteret.”

Vi lægger derfor til grund, at Udenrigsministeriet den 2. september 2019 og flere gange derefter har været underrettet om og har deltaget i drøftelse om

Bestsellers og MYPOD-konsortiets vurderinger af risikoen for økonomiske forbindelser mellem de to fabrikker Guotai Gouhai Garment Myanmar Ltd. og Saung Shwe Nay (Golden Sunshine) Co., Ltd. og militæret i Myanmar.

Vi må også lægge til grund, at Udenrigsministeriet i perioden umiddelbart efter udgivelsen af FN's Uafhængige Missions rapport af 5. august 2019 har taget vurderingerne til efterretning.

7.2.3 Oplysninger fra andre aktører

Bestseller er efter det oplyste ikke i besiddelse af skriftlig dokumentation for grundlaget for den i Bestsellers notat til MYPOD-konsortiet af 20. august 2019 anførte konklusion om MEHL's ejerskab/administration.

Det har ikke været muligt for os at rekonstruere vurderingsgrundlaget i august 2019, men en central aktør i Myanmar⁸² har over for os forklaret, at spørgsmålet om ejerskab og administration efter hans erindring blev drøftet i ACT-kredsen, og at vedkommende kort efter rettede skriftlig henvendelse til eksterne kilder med henblik på at korrigere det i FN's Uafhængige Missions rapport oplyste om ejerskab/administration. Vi har fået tilsendt en kopi af de to breve, som understøtter vedkommendes erindring om, at forholdet kan have være drøftet i ACT.

De to breve blev afsendt til FN's Uafhængige Mission samt FN's Højkommissær for Menneskerettigheder på vegne af den pågældende aktør – ikke på vegne af ACT. Vi er ikke bekendt med, om brevene blev rundsendt i ACT på daværende tidspunkt.

Brevene anfører, at der betales et administrationsbidrag på årligt omkring USD 400 for "*maintenance, waste mangement and security*," men formålet med brevene var at henlede FN's opmærksomhed på, at det anførte om ejerskab var forkert. Forfatteren af brevene havde ikke nogen nærmere erindring om, hvad han byggede det anførte om betalingens størrelse og karakter på. Den pågældende har oplyst over for os, at der i vedkommende

⁸² AK 2, jf. bilag 1.

fortsatte due diligence fremkom oplysninger til støtte for, at ikke alle fabrikker i industriområdet betalte administrationsbidrag til MEHL, men han kom ikke til nogen sikker konklusion om, hvorvidt og hver meget der blev betalt.

7.2.4 Konklusion

Vi kan på den baggrund konkludere, at Bestseller umiddelbart efter offentliggørelsen af FN's Uafhængige Missions rapport 5. august 2019 foretog en due diligence af spørgsmålet om industrizonens økonomiske forbindelser til militæret. Bestsellers due diligence omfattede navnlig dialog med Bestsellers netværk, herunder med andre virksomheder, som ligeledes var tilknyttet fabrikker beliggende i Ngwe Pinlae industrizonen.

På baggrund af vores kontakter med blandt andre IndustriALL, den anonyme aktør,⁸³ DIEH, og en anonym lokal organisation⁸⁴ lægger vi til grund, at Bestseller, særligt via sine social impact initiativer i Myanmar, har været i dialog med andre aktører og organisationer i Myanmar.

Vi lægger videre til grund, at disse kontakter nåede frem til en konklusion om industrizonens tilknytning til militæret ved at forhøre sig med fabrikkerne i zonen enten direkte eller via deres leverandører.

Det har ikke været muligt for os at konstatere noget grundlag for Bestsellers konklusion i notatet af 20. august 2019 om, at der ikke skulle betales noget administrationsbidrag. Den medarbejder, som udarbejdede brevet med denne konklusion, er ikke længere ansat hos Bestseller, og vi har i lyset af den foreliggende dokumentation ikke fundet det væsentligt at rette henvendelse til vedkommende for at afklare spørgsmålet.

7.3 12. september 2019: Endelig version af rapport

Den 12. september 2019 udkom den endelige rapport fra FN's Uafhængige Mission. Den reviderede rapport gengav, at Ngwe Pinlae industrizonen var

⁸³ AK 2, jf. bilag 1.

⁸⁴ AK 1, jf. bilag 1.

ejet af MEHL, men fodnote nr. 436 med oplysning om, at zonen alene var administreret af MEHL, var udgået af den endelig rapport.

Det har ikke været muligt for os at konstatere, om Bestseller ved den reviderede rapports offentliggørelse foretog konkrete yderligere due diligence tiltag.

7.4 November 2019

Bestseller har over for os oplyst, at man som reaktion på diskussionen om ejerforholdene i november 2019 besluttede at introducere et nyt element i den generelle due diligence, såkaldte self declarations.⁸⁵

Dette nye element i Bestsellers due diligence proces indebar, at alle de fabrikker i Myanmar, som Bestseller sourcer fra, skulle afgive årlige erklæringer om fabrikkernes ejerforhold og forbindelser til militæret.

Det (dengang) nye due diligence tiltag anvendes ifølge Bestseller fortsat over for samtlige af de fabrikker, Bestseller sourcer fra i Myanmar. Deklarationerne håndteres i praksis af det lokale kontor i Myanmar, som uploader deklARATIONEN i Bestsellers system portal, hvor de kan tilgås af hele organisationen.

7.5 December 2019

Bestseller gennemførte i perioden 1. december 2019 til 10. december 2019 en fornyet og ganske grundig due diligence i forhold til spørgsmålet om MEHL's tilknytning til zonen.

En nøglemedarbejder, virksomhedens Responsible Sourcing/Labour Rights Manager, rejste til Myanmar for at grave et spadestik dybere i problemstillingen navnlig ved at kontakte en række - efter vores vurdering klart relevante - personer og organisationer.

⁸⁵ Vedlagt som bilag 9-11.

Bestseller afholdt i perioden møder med navnlig⁸⁶:

- den danske ambassadør i Myanmar, John Nielsen⁸⁷
- det tyske Luther Lawfirm, som har kontor i Myanmar
- direktør for Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB), Vicky Bowman⁸⁸
- KPMG⁸⁹
- SMART Textile & Garments (TAG)⁹⁰
- andre aktører⁹¹

Vi er efter samtaler med nøglemedarbejderen og gennemgangen af medarbejderens noter, der ifølge oplysningerne i filen var uændrede siden december 2019, og efter samtaler med en lokal ekspert inden for menneskerettigheder⁹² samt advokatfirmaet Luther Lawfirm fuldt ud betryggede i, at formålet med møderne var at undersøge oplysningerne i FN's Uafhængige Missions rapport om industrizonen i Ngwe Pinlae – nærmere bestemt om zonen var ejet og/eller administreret af MEHL. Nøglemedarbejderens besøg i Myanmar i december 2019 blev internt i Bestseller benævnt fact-finding mission.

Vi lægger derudover til grund, at formålet med møderne var at forhøre sig om mulighederne for at undersøge forholdene i industrizonen nærmere samt på et generelt plan at sikre, at nye og eksisterende fabrikker i

⁸⁶ Medarbejderens mødekalender fra perioden 2. december 2019 – 15. december 2019 samt medarbejderens mødereferater.

⁸⁷ Vi har rettet henvendelse til ambassaden i forbindelse med vores undersøgelser. Vi har modtaget et samlet svar fra Udenrigsministeriet, jf. bilag 6. Vi har ikke derudover direkte anmodet den danske ambassade i Myanmar om at bekræfte mødet med Bestseller nøglemedarbejderen i december 2019.

⁸⁸ E-mailkorrespondance mellem Bestseller og Vicky Bowman bekræfter mødet.

⁸⁹ Vi har ikke talt med KPMG, så vi kan ikke bekræfte, at mødet har fundet sted. Vi antager dog med udgangspunkt i medarbejderens kalender fra perioden 2. december 2019 – 15. december 2019, samt medarbejderens mødereferater, at mødet har fundet sted.

⁹⁰ Mødet fremgår af medarbejderens kalender fra perioden 2. december 2019 – 15. december 2019.

⁹¹ Bestseller har mundtligt oplyst, at man under besøget i Myanmar i december 2019 havde møder med andre internationale aktører, der engagerer sig i Myanmar. Vi har ikke fundet anledning til at foretage yderligere for at verificere disse møder.

⁹² AK 3, jf. bilag 1.

Bestsellers leverandørkæde var uden forbindelse til de militære selskaber nævnt i FN's Uafhængige Missions rapport.

Det kan endelig tilføjes, at nøglemedarbejderens rejse til Myanmar i december 2019 desuden omfattede besøg - sammen med lokale Bestseller ansatte - på forskellige fabrikker, ligesom der blev taget første skridt til et nyt social impact samarbejde, SMART Textile & Garments (TAG). SMART Textile & Garments (TAG) er finansieret i et samarbejde mellem private aktører og EU. Formålet med projektet er at fremme en bæredygtig udvikling i tekstil- og beklædningsindustrien i Myanmar ved at forbedre arbejdsforhold, fremme arbejds- og miljømæssige standarder samt reducere rettighedskrænkelser hos arbejdstagere.⁹³

7.6 De første måneder af 2020

Bestsellers nøglemedarbejders rejse til Myanmar i december 2019 blev fulgt op af en række konkrete tiltag i de første måneder af 2020 med henblik på at styrke virksomhedens due diligence.

7.6.1 21. februar 2020: Breve fra anonym kilde

Vi har fået adgang til e-mailkorrespondance fra perioden 21. februar 2020 til 25. maj 2010 mellem Bestseller og en anonym aktør,⁹⁴ som i august 2019 fremsendte breve med kritik af FN's Uafhængige Missions rapport til FN's Uafhængige Mission og til FN's Højkommissær for Menneskerettigheder.

Af e-mailkorrespondancen fremgår det, at Myanmar Centre for Responsible Business - på Bestsellers initiativ - faciliterede kontakten mellem medarbejderne hos Bestseller og aktøren. Formålet med korrespondancen var at afklare grundlaget for de oplysninger om administration af industrizonen, der fremgår af aktørens to breve.

⁹³ [SMART Textile & Garments: About.](#)

⁹⁴ AK 2, jf. bilag 1.

7.6.2 23. februar 2020: Due diligence de tre fabrikker

I samme tidsperiode anmodede Bestseller det tyske advokatfirma Luther Lawfirm om at udarbejde due diligence rapporter med fokus på at afdække ejerforholdet af de plots/jordstykker, hvorpå de tre fabrikker på Bestsellers *Factory List* i industriområdet Ngwe Pinlae er beliggende.

De endelige due diligence rapporter vedrørende ejerforholdet af fabrikkerne plots/jordstykker (**bilag 22**) indeholder følgende konklusioner:

I rapport af 19. maj 2020 om Guotai Gouhua Garment Myanmar Limited, plot nr. 46 og 48, anføres:

“Based on public and official records verified by us and to the best of our knowledge, the land occupied by the Company is not fully/partly owned by the military, but by an individual person; further, the Company pays rent to this individual person and not to any company or persons affiliated with the military.

With regard to the land rights of the Company [Guotai Gouhua Garment Myanmar Limited], we have not been informed by the consulted authorities of any prohibitions to use land plot no. 46/48 for business or garment manufacturing purposes.”

Som bilag til rapporterne var vedlagt en oversigt med en tjekliste over dokumenter, der var indhentet hos fabrikken, og Luther Lawfirm har oplyst at have verificeret dokumenterne hos lokale myndigheder i det omfang, det var muligt. E-mailkorrespondance fra februar 2020 til rapportens udstedelse viser, at dokumentationen oplistet i tjeklisten var indhentet hos fabrikkerne gennem Bestsellers leverandører.

Rapporter af 8. april 2020 om Saung Oo Nay (Golden Sunshine) Company Limited, plots nr. 32 og 34, konkluderede:

“Based on public and official records verified by us and to the best of our knowledge, the land occupied by the Company is not fully/partly owned by the military, but by an individual person; further, the Company pays rent to this individual person and not to any company or persons affiliated with the military.

With regard to the land rights of the Company [Saung Oo Nay (Golden Sunshine) Company Limited], we have not been informed by the consulted authorities of any prohibitions to use land plot no. 32/34 for business or garment manufacturing purposes. Subject to the findings in attached checklist, we verify that the documents/information are in order and validate the land rights of the Company.”

Det fremgår vedrørende Saung Oo Nay (Golden Sunshine) Company Limited, at virksomheden på daværende tidspunkt var suspenderet som følge af manglende årsrapportering. Dette har imidlertid ikke betydning for vurderingen af, om de plots/jordstykker, hvorpå fabrikken opererede, var ejet helt eller delvist af militæret. Vi har derfor ikke undersøgt problemstillingen nærmere.

Vi bemærker derudover, at det er anført i rapporten, at Saung Oo Nay (Golden Sunshine) Company Limited har registreret adresse på ”plots” 32, 33, 34 og 35. E-mail korrespondance i perioden 18. februar 2021 til 22. februar 2021 mellem Bestseller og Luther Lawfirm antyder dog, at der er udarbejdet tilsvarende due diligence på de øvrige ”plots” nr. 32, 33 og 35.

Rapport af 9. april 2020 om Rui-Ning (Myanmar) Garment Company Limited, plot no. 37, indeholder konklusionen:

“Based on public and official records verified by us and to the best of our knowledge, the land occupied by the Company is not fully/partly owned by the military, but by an

individual person; further, the Company pays rent to this individual person and not to any company or persons affiliated with the military.

With regard to the land rights of the Company [Ruining (Myanmar) Garment Company Limited], we have not been informed by the consulted authorities of any prohibitions to use land plot no. 37 for business or garment manufacturing purposes.”

Vi har i forbindelse med vores undersøgelser drøftet indholdet af rapporterne med Luther Lawfirm, og advokatfirmaet har forklaret os fremgangsmåden ved udarbejdelsen, ligesom de har forklaret os om de udfordringer, der er forbundet med at verificere underliggende ejerforhold af f.eks. jord i Myanmar.

Myanmars elektroniske virksomhedsregister indeholder ikke et samlet overblik over virksomhederne i landet. Generelt er Myanmar præget af mangel på offentlige registre eller ufuldstændige offentlige registrer, og mange oplysninger – som vi i et land som Danmark har systematiseret – kan i Myanmar være svært tilgængelige eller helt fraværende. Det tyske Luther Lawfirm har således berettet, hvordan deres kontrol omfatter personligt fremmøde på lokale kontorer, hvor personalet finder oplysninger i papirarkiver.

Vores drøftelser med Luther Lawfirm svarer til e-mailkorrespondance mellem Luther Lawfirm og Bestseller i perioden 8. april 2020 til 8. maj 2020. Det fremgår blandt andet af korrespondancen, at Bestseller den 14. april 2020 spurgte advokatfirmaet:

”I see that for all 3 reports, generally, there are comments on supporting documents not being dully validated, stamped, available etc. I am not in a position to judge whether the various supporting documents provide

significant evidence to substantiate the ownership status and who is the receiver of rent payments.”

Bestseller spurgte desuden:

“For us, this is not only a matter of being able to document our human rights due diligence, it is also a matter of reputational risk, and that we as a company simply do not want to support the military. If the supporting documents are too inadequate to substantiate ownership status and who rent is paid to, can you confirm that you will highlight this in the report?”

Endvidere anførte Bestsellers medarbejder:

“You mention the specific names of the land owners in the reports, which is of course very important. As a basis for the conclusions in the reports, I suppose you have some process in place of background checking whether these individuals are affiliated with the military, can you confirm this?”

Due diligence-rapporterne fra første halvår af 2020 omfatter ikke spørgsmålet om administrationsbidrag, men spørgsmålet blev dog vendt i e-mail-korrespondancen med Luther Lawfirm, som blandt andet i en e-mail af 8. maj 2020 skrev:

“Upon verbal enquiry with staff in the management office in the zone, we were only informed that factories in the zone do not pay electricity charges to MEHL, but the Township Electricity Office of the Ministry of Electricity and Energy.”

Det er på den baggrund vores opfattelse, at Bestsellers medarbejder er gået usædvanlig grundigt til værks i undersøgelsen og har forholdt sig aktivt og kritisk til de modtagne oplysninger i lyset af den store betydning, Bestseller tillagde forholdet om ejerskab.

7.6.3 28. februar 2020: MYPOD årsrapport 2019

MYPOD-Konsortiet afgav en årlig rapport om projektet til Udenrigsministeriet for 2019 (**bilag 15**). Rapporten er underskrevet den 28. februar 2020.

Til rapporten var vedlagt Bestsellers notat af 20. august 2019⁹⁵ vedrørende industrizonen i Ngwe Pinlae. Rapporten indeholdte desuden på side 6 følgende bemærkninger:

20. Reporting on work with Responsible Business Conduct

Our key business partner BESTSELLER has well-established systems to identify, assess and handle issues regarding responsible business conduct, but we have not yet extended these procedures to cover the entire MYPOD-project and eg. include the factories who are not supplying BESTSELLER.

In 2019 a UN Fact Finding Mission released a report arguing that business relationships with factories placed in Exclusive Economic Zones owned by central persons in the Myanmar military forces risked contributing to the economy of the military forces responsible for the human rights violations of the Rohingya. This risk was handled by BESTSELLER, who collected information from partners in Myanmar to assess risks and responses, and acted accordingly. The Danish MFA was kept informed throughout the process.

Se under afsnit 7.2.2 om vores vurdering af MYPOD-konsortiets orienteringer til Udenrigsministeriet.

7.6.4 22. april 2020: Nye standardvilkår

I april 2020 introducerede Bestseller standardvilkår om Sourcing regions of particular human rights focus (**bilag 16**), som blandt andet forbyder leverandører at engagere sig med militæret i Myanmar, herunder holdingselskabet MEHL.⁹⁶ Bestseller rundsendte vilkårene i en intern e-mail dateret 22. april 2020, som blandt andet anførte:

”Please update all suppliers on this new important policy and – if required – remind suppliers that they are legally bound by the policies by the supplier agreement. If required, please ask suppliers to pass on the policy to factories.”

⁹⁵ Vedlagt som bilag 13.

⁹⁶ Bestseller Sourcing Regions of Particular Human Rights Focus, version 2, februar 2021, se klausul om ”Myanmar”. Vedlagt som bilag 16.

Brud på Bestsellers Code of Conduct og Supplier Standards udgør ifølge rammeaftalerne væsentlig misligholdelse.

Introduktionen af vilkårene i april 2020 er efter vores opfattelse ikke afgørende, idet væsentlige økonomiske forbindelser med militæret i Myanmar under alle omstændigheder – uafhængigt af de nye vilkår – må anses for en væsentlig misligholdelse af kontrakten, hvorimod perifere forbindelse ikke kan anses for væsentlige, selv om de ikke var ønskede, jf. også afsnit 6.3.3 om self-declarations.

7.6.5 20. maj 2020: E-mails med leverandør

Den 20. maj 2020 spurgte nøglemedarbejderen hos Bestseller i en e-mail den ene leverandør,⁹⁷ som vi har anonymiseret af sikkerhedsmæssige hensyn, om MEHL's mulige administration af industrizonen Ngwe Pinlae.

Bestseller anmodede i henvendelsen leverandøren om en be- eller afkræftelse af Bestsellers antagelse om, at MEHL er ansvarlig for *"security, maintenance and waste and that companies in the zone pay approx. 400 USD per year for this."* Samtidig skrev medarbejderen. *"It would make no difference to us whether this is true or not. But we do need to know."*

Leverandøren svarer samme dag: *"I checked with our factory ,and it's administrate of the zone ,mange the zone and communicate the government documents ,but it's free".* Og videre *"if we want to treatment the waste ,we need to pay them ,it's around usd200 but it's no invoice . But if you can treatment the waste by ourself ,it's no need to pay."*

Vi lægger derfor til grund, at Bestsellers også på daværende tidspunkt mente, at det ikke var uforsvarligt at fortsætte samarbejdet med fabrikken, hvis der blev betalt et mindre administrationsbidrag. Vores vurdering er blandt andet baseret på medarbejderens e-mail til leverandøren, vurderingen i MYPOD-Konsortiets orientering af Udenrigsministeriet af 2.

⁹⁷ AK 4, jf. bilag 1.

september 2019, jf. afsnit 7.2.2 samt vores drøftelser med en fortrolige aktør, som har oplyst over for os, at aktøren var af samme opfattelse på daværende tidspunkt,⁹⁸ hvor vedkommende havde været i dialog med Bestseller, jf. afsnit 7.6.1.

7.6.6 20. maj 2020: Standard operating Procedure

Bestseller har oplyst, at virksomheden i maj 2020 udvidede sin due diligence procedure i Myanmar, således at den fremadrettede rutine blev:

- Alle fabrikker årligt skulle udfylde *self-declarations*
- Due diligence rapport fra Luther Lawfirm på alle nye (endnu ikke godkendte i henhold til Standard Factory Program) fabrikker vedrørende ejerforhold af selskab og jordstykke, hvor fabrikkerne er beliggende
- Der skulle udføres udvidet due diligence af (eksisterende) fabrikker beliggende i industrizoner med særlig risiko (**bilag 17**). Udvidet due diligence er i forhold til de tre fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae foretaget af Luther Lawfirm i foråret 2020.⁹⁹

Bestseller har oplyst, at man på daværende tidspunkt besluttede ikke at foretage udvidet due diligence af allerede godkendte fabrikker i område, da fabrikkerne ikke blev anset for at være beliggende i risikozoner, hvorfor man betragtede risikoen for militær tilknytning på fabrikkerne som lav. Bestseller har oplyst, at Luther Lawfirm pt. undersøger ejerforhold for alle de fabrikker, Bestseller har godkendt i Myanmar.

⁹⁸ AK 2, jf. bilag 1.

⁹⁹ Den udvidede due diligence proces er beskrevet i en SOP (Standard Operating Procedure): '*Myanmar Due Diligence Procedure & Industrial Zone Observation List*', jf. bilag 17. SOP'en er den procedure der i praksis implementerer politikken: '*Sourcing Regions of Particular Human Rights Focus*', jf. bilag 16.

7.7 Slut maj 2020 til 9. december 2020

7.7.1 Hele perioden: Covid-19

Bestseller har oplyst, at man i perioden slut maj 2020 til 9. december 2020 prioriterede håndtering af due diligence relateret til Covid-19 over håndteringen af due diligence relateret til militære forbindelser.

Bestseller har oplyst, at man vurderede, at denne prioritering efter Bestsellers opfattelse var forsvarlig med henvisning til, at man på daværende tidspunkt mente at have tilstrækkelig dokumentation for, at de tre fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae ikke havde militære forbindelser af betydning. Bestseller mente også at have implementeret en solid due diligence rutine i Myanmar, ligesom der på daværende tidspunkt var en række kritiske sager, f.eks. vedrørende foreningsfrihed på fabrikker i Myanmar.

Bestseller har oplyst, at pandemien medførte behov for øjeblikkelig handling, og at dette krævede mange ressourcer henover forår, sommer og efterår 2020.

7.7.2 12. august 2020: Danwatch rapport

Danwatch udgav i august 2020 en rapport med titlen ”*Menneskerettighederne – Sådan går det med de største danske virksomheders due diligence-indsats og rapportering*”.¹⁰⁰ I rapporten anfører Danwatch (side 43-44):

”På Bestseller Factory List fra december 2019 fremgår det, at 3 af 36 fabrikker i Myanmar ligger i Industriområdet Ngwe Pin Lae, der er ejet af MEHL. Det er fabrikkerne Guotai Guohao Garment Ltd., Saung Oo Shwe Nay (Golden Sunshine) Co. Ltd. og Ruining (Garment) Myanmar Co. Ltd.”

Derudover indeholder rapporten på følgende kommentar fra Bestseller (side 47):

¹⁰⁰ [Danwatch: Menneskerettighederne – Sådan går det med de største danske virksomheders due diligence-indsats og rapportering.](#)

"I BESTSELLER efterlever vi UN Guiding Principles on Human Rights. Dette afspejler sig i vores politikker. Vi tager naturligvis også FFM rapporten alvorlig. Vi har en generel due diligence omkring de fabrikker, vi samarbejder med i Myanmar og ift. evt. uønsket tilknytning. Et konkret element i proceduren er at bede fabrikkerne om en erklæring på, hvorvidt de har uønsket tilknytning og om deres ejerforhold generelt. Det er korrekt, at vi har konkrete samarbejder med 3 fabrikker i det gældende område. Disse fabrikker har overfor os erklæret, at de ikke har uønsket tilknytning. Vi arbejder yderligere på en proces, hvor vi kræver 3. parts erklæringer i tillæg. Vi samarbejder endvidere med lokale partnere og stakeholders i forhold til løbende at vurdere situationen i Myanmar – også i forhold til risikoen for militære forbindelser. Vi følger nøje udviklingen og forholder os dertil."

Bestsellers kommentar stemmer overens med, at virksomheden i maj 2020 opdaterede sin Standard Operating Procedure (SOP), jf. afsnit 7.6.6.

7.8 December 2020

7.8.1 10. december 2020 til 17. februar 2021: Yderligere due diligence

Bestseller mødtes i december 2020 med en organisation, som var antaget af Bestseller til at udføre en udvidet due diligence af mulige økonomiske forbindelser mellem Yangons industrizoner og militæret i Myanmar.

E-mailkorrespondancen blev indledt i december 2020. Bestseller har oplyst, at formålet med henvendelsen til organisationen var at gå (endnu) et spadestik dybere i undersøgelsen af MEHL's eventuelle forbindelse til industrizonerne i Yangon, hvilket understøttes af korrespondancen.

Vi bemærker, at vi af sikkerhedsmæssige hensyn har valgt ikke at gengive e-mailkorrespondancen med organisationen i vores redegørelse i anonymiseret form. Vi har rettet henvendelse til den pågældende organisation, som

ikke umiddelbart kunne bidrage med informationer omkring militærets økonomiske forbindelser til industrizonen Ngwe Pinlae.

Bestseller har oplyst, at henvendelsen til organisationen også vedrørte due diligence af en anden industrizone i Yangon, nemlig Yangon Industrial Zone, hvilket understøttes af den e-mailkorrespondance mellem Bestseller og organisationen, vi har set. Baggrunden er ifølge Bestseller, at der på daværende tidspunkt florerede rygter om, at militæret havde økonomiske forbindelser til denne industrizone.

Organisationen valgte i midten af februar måned 2021 at sætte samarbejdet på pause, idet organisationen anså det for farligt at fortsætte i lyset af urolighederne i landet i kølvandet på kuppet 1. februar 2021.

7.9 Efter kuppet i 2021

7.9.1 23. februar 2021: USA sanktioner

I en e-mail fra en medarbejder fra Bestsellers Shanghai kontor fremgår det, at en person (som vi har fået oplyst er lokal medarbejder i Myanmar) har foretaget "cross check" i forhold til "*Luther Lawfirm report, supplier self-declaration, Manmar military sanction list and the US sanction list*". Den pågældende konkludere "*there is no any match name between the sanction list and Luthuer report/supplier self-declaration.*"

E-mailen viser, at Bestseller efter kuppet foretog en intern undersøgelse af, om der var sammenfald mellem Bestsellers samarbejdspartnere og sanktionerede militærfolk m.v.

7.9.2 20. – 23. april 2021: Luther om sanktioner

Efter kuppet og introduktionen af skærpede EU-sanktioner den 22. marts og 19. april 2021 rettede Bestseller i en e-mail af 20. april 2021 henvendelse til Luther Lawfirm. Bestseller anmodede nærmere bestemt Luther Lawfirm om at foretage en vurdering af, om de nye sanktioner omfattede ejerne af den jord, hvor fabrikkerne på Bestsellers Factory List var beliggende.

Som nævnt under afsnit 7.6.2 havde Luther Lawfirm tidligere udarbejdet due diligence rapporter vedrørende spørgsmålet om ejerforholdet af plots/jordstykker i industrizonen Ngwe Pinlae.

Luther Lawfirm konkluderede i sin rapport af 26. april 2021 (**bilag 18**) på baggrund af ”*EU council decisions and the publicly available company extracts*”, at de tre fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae ikke var omfattet af EU-sanktioner. Luther Lawfirm vurderede derudover ”*to the best of their knowlegde,*” at ejerne af de tre fabrikker henholdsvis jorden, hvor fabrikker var beliggende, ikke var omfattet af sanktionerne.

7.9.3 12. marts 2021: MYPOD årsrapport 2020

MYPOD-Konsortiet afgav den 7. april 2021 den årlige rapport om projektet til Udenrigsministeriet for 2020 (**bilag 19**). Rapporten er dateret den 12. marts 2021. På rapportens side 24 er anført følgende bemærkninger om industrizonen Ngwe Pinlae:

Identified risk: Conducting business or activities with entities affiliated with the Myanmar Military		
Assessment of actual/potential adverse impact	Assessment of significance/scale and involvement of MYPOD in the adverse impact	Plan to cease, prevent and/or mitigate adverse impact
Actual: BESTSELLER have identified suppliers located in industrial zones managed by corporations owned by the Myanmar military. The suppliers pay a minor fee to the military-owned corporation for waste management and are thus generating revenue for the military.	Significance/scale: The human rights violations conducted by the Myanmar military towards the Rohingya people in the Rakhine State are gross and has been condemned by the UN. Involvement of MYPOD: MYPOD activities will not cause nor contribute to this, but can be “<i>directly linked by a business relationship</i>”, as factories participating in MYPOD activities (workshops or digital trainings), be it BESTSELLER suppliers or others could be paying fees to military owned companies. Based on consultations with the Myanmar Centre for Responsible Business, the revenue gained by the Military from factories as described here is deemed irrelevant compared to the overall	The MYPOD project is not in a position to influence the acts of the Myanmar military, nor the revenue flows. We will thus focus on minimising our involvement in the adverse impact, with a screening process before inviting/confirming factories participation in MYPOD activities. For BESTSELLER suppliers, BESTSELLER assesses if there are significant revenue streams to the military. For non-BESTSELLER suppliers the consortium will conduct a screening process.

Udenrigsministeriet har så vidt vides ikke forholdt sig til det anførte, jf. afsnit 7.2.2 om MYPOD-Konsortiets tidligere orienteringer til Udenrigsministeriet.

7.9.4 23. marts til 4. maj 2021: Luther om kvitteringer

Bestseller iværksatte i starten af 2021 en udvidet due diligence procedure for de tre fabrikker på virksomhedens Factory List, der er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae.

Det fremgår af den e-mailkorrespondance, vi har modtaget, at en medarbejder fra Bestsellers Shanghai kontor den 23. marts 2021 anmodede advokatfirmaet Luther Lawfirm om at udarbejde due diligence rapporter vedrørende serviceproviders til de tre fabrikker i industrizonen Ngwe Pinlae. I en anden e-mailkorrespondance, vi har modtaget, fremgår det, at medarbejderen den 18. marts 2021 videresendte kvitteringer fra de tre fabrikker indhentet på baggrund af en *"due diligence questionnaire."*

Vi har den 5. maj 2021 modtaget udkast til en rapport, Luther Lawfirm har udarbejdet på baggrund af kvitteringer indhentet fra de tre omtvistede fabrikker i industrizonen.¹⁰¹ Det fremgår af udkastet, at Luther Lawfirm har fået adgang til kvitteringer vedrørende levering af drinking water, electricity, contruction and installation, og security services, waste management services, sanitary services og waste management services.

På baggrund af de gennemgåede kvitteringer, konkluderer Luther Lawfirm i sit udkast til den udvidede due diligence rapport:

"To the best of our knowledge based on public official records available to and reviewed by us , the external service providers are not fully/partly owned by the military or legally affiliated with the military, MEHL/MEC or any of its subsidiaries."

Vi bemærker, at Luther Lawfirms undersøgelse af kvitteringer ikke ville kunne afdække betalingerne, hvis de som antydnet af en medarbejder på én af de tre fabrikker, gennemføres uden kvittering. Vi henviser i øvrigt til afsnit 6.3.3.

¹⁰¹ Vedlagt som bilag 12.

8. Regler og standarder

Vores opdrag omfatter en vurdering af Bestsellers adfærd på grundlag dels af internationale standarder for virksomheders samfundsansvar, dels af Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv. Vi beskriver i det følgende i generelle vendinger de centrale regler og standarder.

8.1 EU's sanktioner

EU har i en længere årrække anvendt sanktioner som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I 2020 besluttede EU Rådet, at EU fremover i videre omfang skulle anvende sanktioner som led i kampen for at fremme menneskerettighederne.¹⁰²

De vigtigste juridiske regler om Bestsellers produktion i Myanmar er EU's sanktioner, der i 2013 blev lempet (**bilag A**) for siden at blive skærpet i 2018 (**bilag B**) og igen så sent som i marts og april 2021 (**bilag D** og **bilag E**).

8.1.1 Baggrund

I 1996 vedtog EU sanktioner på grund af krænkelser af menneskerettighederne og demokrati i Burma (nu Myanmar). I 2006 omfattede restriktionerne bl.a. en våbenembargo, et forbud mod teknisk bistand, finansieringsmidler og finansiel bistand i forbindelse med militæraktiviteter, et forbud mod eksport af udstyr, som kan anvendes til intern undertrykkelse, samt indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende medlemmer af Burmas/Myanmars regering og alle fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, som er knyttet til den. Der var desuden indført et rejseforbud for disse fysiske personer samt et forbud mod at yde lån eller kreditter til statsejede burmesiske virksomheder m.v.

I november 2007 besluttede EU som en reaktion på myndighedernes brutale undertrykkelse af fredelige demonstranter i september 2007 og de fortsatte alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Burma/Myanmar at indføre yderligere restriktive foranstaltninger i form af sanktioner over for

¹⁰² [EU Human Rights Sanctions Regime 2020](#).

visse former for import fra, eksport til og investeringer i Burma/Myanmar med sigte på landets træindustri og visse udvindingsindustrier.

I 2008 indførte EU nye sanktioner rettet mod sektorer, som var særlige indtægtskilder for militærregimet i Burma/Myanmar, nemlig træ og træprodukter, kul, guld, sølv, visse uædle metaller, ædelsten og halvædelsten. EU opdaterede desuden listen over sanktionerede personer og selskaber, ligesom man udvidede anvendelsesområdet for de eksisterende restriktioner over for investeringer i virksomheder, der ejes eller kontrolleres af personer eller enheder med tilknytning til militærregimet. Man udvidede også kategorierne af personer, som var omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer til at omfatte andre højtstående tjenestegørende militærpersoner.

8.1.2 2013

Efter afholdelsen af valg i Myanmar i 2011, jf. afsnit 4.1.1, lempede EU den 2. maj 2013 sanktionerne over for Myanmar,¹⁰³ idet sanktionerne i korte træk blev begrænset til en våbenembargo og en embargo på udstyr, som kan anvendes til intern undertrykkelse.

Sanktionerne, der er fastsat i Rådets forordning 401/2013, og som fortsat udgør kernen i de gældende sanktioner, indeholder blandt andet følgende forbud:

”Artikel 2

- 1. Det er forbudt direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse, jf. listen i bilag I, uanset om det har oprindelse i eller uden for Unionen, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Myanmar/Burma eller til anvendelse i dette land.*

¹⁰³ [Rådets forordning \(EU\) nr. 401/2013 af 2. maj 2013](#) om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma og ophævelse af forordning (EF) nr. 194/2008.

2. Stykke 1 gælder ikke for beskyttelsesbeklædning såsom skudsikre veste og hjelme, der midlertidigt udføres til Myanmar/Burma og udelukkende er til personlig brug for FN-personel, personale fra Den Europæiske Union eller dens medlemsstater, repræsentanter for medierne, humanitært hjælpepersonale, ulandsfrivillige og tilknyttet personale.

Artikel 3

1. Det er forbudt:

- a) at yde, sælge, levere eller overføre teknisk bistand med tilknytning til militære aktiviteter og i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og brug af våben og enhver form for materiel med tilknytning hertil, herunder skydevåben og ammunition, militærkøretøjer og militærudstyr, paramilitært udstyr og reservedele til ovennævnte, direkte eller indirekte til alle fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i, eller til brug i, Myanmar/Burma*
- b) at levere finansieringsmidler eller finansiel bistand med tilknytning til militære aktiviteter, herunder gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, i forbindelse med salg, leverancer, overførsel eller eksport af våben og dertil knyttet udstyr, direkte eller indirekte til alle*

fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i, eller til brug i, Myanmar/Burma.

2. Det er forbudt:

- a) at yde teknisk bistand i forbindelse med udstyr, som kan anvendes til intern undertrykkelse, som er opført i bilag I, direkte eller indirekte til alle fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i, eller til brug i, Myanmar/Burma*

- b) at levere finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med det udstyr, der er opført i bilag I, herunder navnlig gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, direkte eller indirekte, til alle fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i, eller til brug i, Myanmar/Burma.*

3. Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller til følge at omgå de forbud, der er nævnt i stk. 1 og 2, er forbudt.

4. Forbuddene i stk. 1, litra b), og stk. 2, litra b), medfører ikke noget ansvar for de berørte fysiske eller juridiske personer eller enheder, hvis disse ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med de pågældende forbud.”

Forordningens bilag I indeholder en liste over udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse, og som i hovedsagen omfatter militært udstyr.

8.1.3 2018

På grund af militærets grove overgreb på rohingyaerne efter 2017 besluttede EU i 2018 at udvide sanktionerne over for Myanmar.

Rådets forordning 2018/647 af 26. april 2018 udvidede anvendelsesområdet for sanktionerne i forhold til forordningen fra 2013,¹⁰⁴ idet sanktionerne fra 2013 blev udvidet til også at omfatte forbud mod eksport til Myanmar af udstyr med dobbeltformål – altså udstyr, der kan finde både militær og civil anvendelse:

”Artikel 3a

Det er forbudt at sælge, levere, overføre eller eksportere, direkte eller indirekte, varer og teknologi med dobbelt anvendelse, som er omfattet af bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 428/2009, uanset om de har oprindelse i Unionen eller ej, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Myanmar/Burma eller til brug i, Myanmar/Burma, hvis de pågældende produkter er eller kan være bestemt helt eller delvist til militær brug, militære slutbrugere eller grænsepolitiet.

[...]

4. Det er forbudt:

a) direkte eller indirekte at yde teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester i forbindelse med de produkter og den teknologi, der er omhandlet i stk. 1, og i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af disse produkter og denne teknologi til en

¹⁰⁴ [Rådets forordning \(EU\) nr. 2018/647 af 26. april 2018](#) om ændring af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

slutbruger inden for militæret, til grænsepolitiet eller til militær brug i Myanmar/Burma

b) direkte eller indirekte at levere finansieringsmidler eller finansiell bistand i forbindelse med de produkter og den teknologi, der er omhandlet i stk. 1, herunder navnlig gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af disse produkter og denne teknologi eller ydelse af beslægtet teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester til en slutbruger inden for militæret, til grænsepolitiet eller til militær brug i Myanmar/Burma.”

Sanktionerne indebar endvidere adgang til at vedtage målrettede sanktioner over for konkrete enkeltpersoner og selskaber.

De målrettede sanktioner fungerer på den måde, at fysiske og juridiske personer kan optages på en sanktionsliste i forordningens bilag IV, hvorefter der gælder følgende påbud om indefrysning (stk. 1) og forbud mod økonomisk støtte:

”Artikel 4a

1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IV, indefrysnes.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IV.

3. Bilag IV omfatter:

a) fysiske personer fra Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw) og grænsepolitiet er ansvarlige for alvorlige

overtrædelser af menneskerettighederne i Myanmar/Burma

b) fysiske personer fra Myanmars væbnede styrker (Tatmadaw) og grænsepolitiet, som er ansvarlige for at hindre levering af humanitær bistand til civile i nød

c) fysiske personer fra Myanmars væbnede styrker (Tatmadaw) og grænsepolitiet, som er ansvarlige for at hindre gennemførelsen af uafhængige undersøgelser af påståede alvorlige menneskerettighedsovertrædelser eller -krænkelser

d) fysiske og juridiske personer, enheder og organer med tilknytning til de personer, der er omhandlet i litra a), b) og c)."

Bestemmelserne om ansvar i 2013-forordningen blev erstattet af stort set enslydende bestemmelser i artikel 4f og 4g:

"Artikel 4f

Når indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer eller afvisning af at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed er sket i god tro i forvisning om, at det er i overensstemmelse med denne forordning, kan den fysiske eller juridiske person, den enhed eller det organ, som har foretaget indefrysningen eller afvisningen, herunder dens ledelse og personale, ikke på nogen måde drages til ansvar herfor, medmindre det godtgøres, at indefrysningen eller tilbageholdelsen skyldtes forsømmelighed.

Handlinger foretaget af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer medfører ikke ansvar af nogen form for de pågældende, hvis de ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handling ville være i strid med foranstaltningerne i denne forordning.

Artikel 4g

Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er fastlagt i denne forordning, er forbudt.”

Den 4. maj 2018 vedtog EU Rådet yderligere en opdatering af bedste praksis for gennemførelse af sanktioner, jf. afsnit 8.2.¹⁰⁵

Den 25. juni 2018¹⁰⁶ og den 21. december 2018¹⁰⁷ blev listen i bilag IV udfyldt med 15 navngivne personer med tilknytning til Myanmar's militær.

8.1.4 2021

Som følge af militærkuppet i Myanmar den 1. februar 2021 besluttede Rådet den 22. marts 2021 at skærpe sanktionerne over for Myanmar.¹⁰⁸ Formålet med skærpelsen var at indføre målrettede sanktioner ”over for fysiske og juridiske personer, enheder og organer, hvis aktiviteter undergraver demokratiet og retsstaten i Myanmar/Burma, samt over for juridiske personer, enheder og organer, der ejes eller kontrolleres af Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), eller som genererer indtægter, yder støtte til eller drager fordel af Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw) og dermed bidrager til, eller drager fordel af, aktiviteter, der underminerer demokratiet og retsstatsprincippet eller til alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne i Myanmar/Burma.”

Ændringen indebar ikke en udvidelse af, hvilke former for leverancer eller støtte der er forbudt, men sanktionerne udvidede målgruppen for målrettede sanktioner ved en udvidelse af forordningens artikel 4a, stk. 3, der nu blev affattet således, idet bestemmelsens litra b) og e) blev tilføjet:

¹⁰⁵ [EU Rådet: Restrictive measures \(Sanctions\) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures](#) (4. maj 2018).

¹⁰⁶ [Rådets gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 2018/898 af 25. juni 2018](#) om gennemførelse af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

¹⁰⁷ [Rådets gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 2018/2053 af 21. december 2018](#) om gennemførelse af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

¹⁰⁸ [Rådets forordning \(EU\) 2021/479 af 22. marts 2021](#) om ændring af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

”Artikel 4a

3. Bilag IV omfatter:

- a) fysiske personer fra Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), Myanmar's politistyrke og grænsepolitiet, som er ansvarlige for alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne i Myanmar/Burma*
- b) fysiske og juridiske personer, enheder eller organer, hvis handlinger, politikker eller aktiviteter underminerer demokratiet eller retsstatsprincippet i Myanmar/Burma, eller som deltager i eller yder støtte til handlinger, der truer freden, sikkerheden eller stabiliteten i Myanmar/Burma*
- c) fysiske personer fra Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), Myanmar's politistyrke og grænsepolitiet, som er ansvarlige for at hindre levering af humanitær bistand til civile i nød*
- d) fysiske personer fra Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), Myanmar's politistyrke og grænsepolitiet, som er ansvarlige for at hindre gennemførelsen af uafhængige undersøgelser af påståede alvorlige menneskerettigheds-overtrædelser eller -krænkelser*
- e) juridiske personer, enheder eller organer, der ejes eller kontrolleres af Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), eller som genererer indtægter; yder støtte til eller drager fordel af Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw)*
- f) fysiske og juridiske personer, enheder og organer med tilknytning til de personer, der er omhandlet i litra a), b) og c).”*

Den 19. april 2021 vedtog Rådet målrettede sanktioner over for yderligere ti fysiske personer og to juridiske personer, herunder MEHL og MEC.¹⁰⁹

8.2 EU Guidelines og Best Practice

EU har over årene vedtaget og løbende justeret bidrag til fortolkningen og anvendelsen af EU's sanktioner.

EU's såkaldte "Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy" vedrører gennemførelsen af EU sanktioner. Formålet med retningslinjerne er at give vejledning om fælles problemstillinger samt give standardvejledninger og almindelige definitioner, der kan bruges i juridiske instrumenter, der skal gennemføre restriktive foranstaltninger.^{110/111}

EU's Best Practices Paper for the effective implementation of restrictive measures" er et dokument, der er tiltænkt at skulle kunne udvikle sig i takt med, at Rådet undersøger henstillinger og bedste praksis i alle aspekter af implementeringen af sanktioner.¹¹² Det betragtes som ikke udtømmende henstillinger af generel karakter til effektiv gennemførelse af sanktioner i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning og national lovgivning. Det er ikke juridisk bindende og bør fortolkes i overensstemmelse med gældende regler.¹¹³

¹⁰⁹ [Rådets gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 2021/638 af 19. april 2021](#) om gennemførelse af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Myanmar/Burma.

¹¹⁰ [Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures af 24. marts 2015](#), [Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures af 24. juni 2015](#) og [Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures 14. december 2016](#)

¹¹¹ [European Commission: Restrictive measures \(2008\)](#).

¹¹² [European Commission: Restrictive measures \(2008\)](#), s. 7, [Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures \(sanctions\) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy - new elements 30. april 2013](#), [Sanctions Guidelines – update 8. december 2017](#) og [Sanctions Guidelines – update 4. maj 2018](#).

¹¹³ [EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures af 29. november 2005](#), s. 3.

Begge redskaber bidrager med forslag til, hvordan sanktioner implementeres, håndhæves og overvåges korrekt.

8.2.1 Økonomiske ressourcer til rådighed

EU Best Practices blev i 2018 opdateret med nogle punkter om, i hvilke tilfælde betaling for visse modtydelser kunne anses for omfattet af sanktioner **(bilag C)**:

“VI. Funds

a)Freezing of funds belonging to, owned, held or controlled by a designated person or entity

...

b) Making funds available to a designated person or entity

49. Making funds available to a designated person or entity, be it by way of payment for goods and services, as a donation, in order to return funds previously held under a contractual arrangement, or otherwise, is generally prohibited unless it is authorised by the competent authority pursuant to the relevant exemption provided for in the Regulation (see also Part X on exemptions).

50. However, interest accruing to a frozen account can be added and payments already due under prior contracts, agreements or obligations can be added to that account without prior authorisation.

51. Apart from these cases, a third party initiating the transfer of funds to a designated person needs prior authorisation. A financial or credit institution in the EU that receives funds transferred by a third party to a frozen account is permitted to credit such funds to it without prior authorisation. If a person transfers funds to a frozen account without prior authorisation, but claims it was an error, he or she will have to seek an authorisation for the

return of the funds, allowing the competent authority to verify his or her version. However, a financial institution can, without authorisation, rectify in its accounting systems its own accidental transfer of funds to a frozen account.

52. National laws can define procedures on how to deal with the funds subject to an attempted transfer which is in breach of restrictive measures.

...

VII. Economic resources

...

b) Making economic resources available

57. Making economic resources available to a designated person or entity, including by gift, sale, barter, or returning economic resources held or controlled by a third party to a designated owner, is prohibited in the absence of an authorisation granted by the competent authority pursuant to the relevant Regulation.

58. Making available assets which are only suitable for personal use or consumption, and therefore cannot be used by a designated person to obtain funds, goods or services, does not amount to 'making economic resources available' in the sense of the Regulations and therefore does not require an authorisation (see also Part X on exemptions).

59. The term 'making economic resources available', which is not defined in the Regulations, has been interpreted by the Court of Justice as having a wide meaning. Rather than denoting a specific legal category of act, it encompasses all the acts necessary under the applicable

national law if a person is effectively to obtain full power of disposal in relation to the economic resource concerned. The prohibition on making economic resources available applies to any mode of making available an economic resource, whatever the consideration. The fact that economic resources are made available against payment of a consideration which may be regarded as adequate is therefore irrelevant.

60. The freezing measures do not require persons that hold or control economic resources owned by a designated person or entity (e.g. if a lease on movable property has been granted or movable goods have been handed over as collateral) to return such economic resources to their owner, and no authorisation is required to continue such holding or controlling. However, since such economic resources are frozen, any new contractual arrangement concerning their use or any dealing with them requires prior authorisation.

61. Domestic supplies of utilities such as gas, electricity, water and telephone lines are not prohibited by the Regulations, owing to their consumptive nature and consequent lack of transferability.”¹¹⁴

Som det fremgår anlægges en bred fortolkning af forbuddet, der anses for at gælde, uanset hvad formålet med transaktionen er, og uanset om en økonomisk ressource stilles til rådighed som passende betaling for en modydelse, jf. navnlig ordene ”*by way of payment for goods and services*” i punkt 49 og ordene ”*against payment of a consideration which may be regarded as adequate is therefore irrelevant*” i punkt 59.

¹¹⁴ [Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures af 4. maj 2018.](#)

8.2.2 Ejerskab og kontrol

EU's Best Practices indeholder ligeledes bidrag til fortolkningen af betingelserne om ejerskab og kontrol:

“VIII. Ownership and control

Ownership

62. The criterion to be taken into account when assessing whether a legal person or entity is owned by another person or entity is the possession of more than 50% of the proprietary rights of an entity or having majority interest in it. If this criterion is satisfied, it is considered that the legal person or entity is owned by another person or entity.

Control

63. The criteria to be taken into account when assessing whether a legal person or entity is controlled by another person or entity, alone or pursuant to an agreement with another shareholder or other third party, could include, inter alia:

(a) having the right or exercising the power to appoint or remove a majority of the members of the administrative, management or supervisory body of such legal person or entity;

(b) having appointed solely as a result of the exercise of one's voting rights a majority of the members of the administrative, management or supervisory bodies of a legal person or entity who have held office during the present and previous financial year;

(c) controlling alone, pursuant to an agreement with other shareholders in or members of a legal person or entity, a majority of shareholders' or members' voting rights in that legal person or entity;

(d) having the right to exercise a dominant influence over a legal person or entity, pursuant to an agreement entered into with that legal person or entity, or to a provision in its Memorandum or Articles of Association, where the law governing that legal person or entity permits its being subject to such agreement or provision;

(e) having the power to exercise the right to exercise a dominant influence referred to in point (d), without being the holder of that right¹⁸;

(f) having the right to use all or part of the assets of a legal person or entity;

(g) managing the business of a legal person or entity on a unified basis, while publishing consolidated accounts;

(h) sharing jointly and severally the financial liabilities of a legal person or entity, or guaranteeing them.

64. If any of these criteria are satisfied, it is considered that the legal person or entity is controlled by another person or entity, unless the contrary can be established on a case by case basis.

65. The fulfilment of the above criteria of ownership or control may be refuted on a case by case basis.”

Der opereres således også i forhold til ejerskab og kontrol med en meget vid forståelse, navnlig af kravet om kontrol.

8.3 Danske regler

Hverken Erhvervsstyrelsen eller Udenrigsministeriet ses at have udstedt egne regler, retningslinjer eller vejledninger om sanktioner, bortset fra en vejledning om indefrysning, som ikke har betydning for denne redegørelse.¹¹⁵

¹¹⁵ [Erhvervsstyrelsens vejledning om indefrysning opdateret 21.8.2020.](#)

Overtrædelse af EU's sanktioner i strafbart efter straffelovens § 110c, stk. 3.
Straffelovens § 110c lyder:

”Den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til værn for statens forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 3 år.

Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år straffes den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer.

Stk. 3. Med samme straf som i stk. 2 straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Stk. 4. Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 1, 2 eller 3 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 2 år.”

8.4 Internationale standarder for virksomhedsansvar

8.4.1 FN's Retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv

I 2011 blev FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (herafter ”FN's Retningslinjer”) enstemmigt vedtaget af FN's

Menneskerettighedsråd.¹¹⁶ FN's retningslinjer udgør derved en global standard for både forebyggelse og bekæmpelse af en potentiel negativ påvirkning af menneskerettigheder ved erhvervsmæssige aktiviteter og oprejsning i anledning deraf. Formålet med retningslinjerne er:

*"[...] enhancing standards and practices with regard to business and human rights so as to achieve tangible results for affected individuals and communities, and thereby also contributing to a socially sustainable globalization."*¹¹⁷

FN's Retningslinjer retter sig mod både stater og virksomheder. I det følgende skitseres de retningslinjer, som relaterer sig til virksomheders aktiviteter.

Virksomheders forpligtelse til at respektere menneskerettigheder indebærer ifølge FN's Retningslinjer både en forpligtelse til at undgå negativ påvirkning af menneskerettigheder og til at adressere menneskerettighedsproblematikker, hvor de opstår.¹¹⁸

Forpligtelserne retter sig mod alle virksomheder uanset størrelse, sektor, operationel kontekst, ejerskabsformer og struktur. Virksomhedernes tilgang til menneskerettighedsspørgsmål - og kompleksiteten heraf - kan variere alt efter disse faktorer og afhænger i øvrigt af alvorligheden af virksomhedernes mulige negative påvirkning af menneskerettighederne.¹¹⁹

Ifølge FN's retningslinjer skal virksomheder, for at leve op til deres forpligtelse til at respektere menneskerettigheder - alt efter virksomhedens karakter -, udarbejde interne politikker og processer, som omfatter:

¹¹⁶ [United Nations \(2011\): Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework.](#)

¹¹⁷ Ibid., s. 1.

¹¹⁸ Ibid., s. 13-14.

¹¹⁹ Ibid., s. 15.

”(a) A policy commitment to meet their responsibility to respect human rights;

(b) A human rights due diligence process to identify, prevent, mitigate and account for how they address their impacts on human rights;

(c) Processes to enable the remediation of any adverse human rights impacts they cause or to which they contribute.”¹²⁰

Vi vil i det følgende kort beskrive retningslinjerne for due diligence-procesen og for oprejsning ved negativ påvirkning af menneskerettigheder.

1.1.1. Due diligence-proces

Virksomheders forpligtelse til at foretage en due diligence-proces indebærer ifølge FN's retningslinjer, at en virksomhed bør foretage en vurdering af både aktuel og potentiel (negativ) påvirkning af menneskerettigheder, at en virksomhed integrerer og handler på denne viden, ligesom en virksomhed løbende bør følge (monitorere) påvirkningen og formidle, hvordan en negativ mulig påvirkning bliver håndteret.¹²¹

FN's retningslinjer opstiller tre primære elementer i en due diligence:

”(a) Should cover adverse human rights impacts that the business enterprise may cause or contribute to through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships;

(b) Will vary in complexity with the size of the business enterprise, the risk of severe human rights impacts, and the nature and context of its operations;

¹²⁰ Ibid., s. 15-16.

¹²¹ Ibid., s. 17.

(c) Should be ongoing, recognizing that the human rights risks may change over time as the business enterprise's operations and operating context evolve.”¹²²

Ifølge FN's Retningslinjer skal en due diligence-proces foretages så tidligt som muligt i forbindelse med en ny aktivitet eller et nyt forhold.¹²³ I de tilfælde, hvor en virksomhed har en række enheder i en værdikæde, er det efter retningslinjerne uforholdsmæssigt at foretage en due diligence-proces for hver enkelt enhed. Virksomheder bør i stedet foretaget en risikobaseret due diligence ved at:

“identify general areas where the risk of adverse human rights impacts is most significant, whether due to certain suppliers' or clients' operation context, the particular operations, products or services involved, or other relevant considerations, and prioritize these for human rights due diligence.”¹²⁴

I afdækningen af risikoen for negativ påvirkning af menneskerettigheder skal en due diligence-proces både forholde sig til de aktiviteter, som en virksomhed selv er involveret i, og de aktiviteter, der opstår som led i forretningsmæssige forhold.¹²⁵ Formålet med at identificere risikoen for negativ påvirkning af menneskerettigheder er at forstå ”*specific impacts on specific people, given a specific context of operations.*”¹²⁶

En ordentlig due diligence forudsætter ifølge retningslinjerne efter omstændighederne inddragelse af intern og/eller ekstern ekspertise i menneskerettigheder samt afdækning af forhold hos de potentielt påvirkede grupper, især særligt udsatte grupper. Hvis det ikke er muligt at konsultere potentielt påvirkede grupper direkte, kan afdækningen ske gennem f.eks. troværdige,

¹²² Ibid., s. 17-18.

¹²³ Ibid., s. 18.

¹²⁴ Ibid., s. 18.

¹²⁵ Ibid., s. 19.

¹²⁶ Ibid., s. 19.

eksterne kilder. Afdækningen tilpasses virksomhedens størrelse og det miljø, som virksomheden opererer i.¹²⁷

De potentielle påvirkninger, som en virksomhed konstaterer i sin indledende afdækning, skal virksomheden ifølge FN's retningslinjer tage højde for i sine interne processer.¹²⁸ Det afgørende er, at en virksomhed tager *"necessary steps to cease or prevent the impact."*¹²⁹ Jo mere kompleks en situation og de mulige menneskerettighedsproblematikker er, des større grund er der ifølge retningslinjerne til at involvere eksterne eksperter.¹³⁰

En virksomhed skal ifølge FN's Retningslinjer løbende overvåge, om virksomhedens tiltag for at undgå mulig negativ påvirkning af menneskerettigheder er effektiv og tilstrækkelig.¹³¹ Det forudsætter både kvalitative og kvantitative indikatorer samt interne og eksterne kilder.¹³² Fordi de mulige påvirkninger kan variere over tid, må en virksomheds due diligence-proces foretages løbende.¹³³

Det anføres i retningslinjerne, at en due diligence-proces ikke i sig selv er et værn mod at have forårsaget eller medvirket til en menneskerettighedskrænkelse, men at en tilstrækkelig due diligence-proces taler til fordel for, at en virksomhed foretog passende foranstaltninger for at undgå at blive involveret i en menneskerettighedskrænkelse.¹³⁴

Hvis en virksomhed har forårsaget eller medvirket til en negativ påvirkning af menneskerettigheder, skal virksomheden ifølge FN's Retningslinjer sikre eller medvirke til at reparere forholdet.¹³⁵

¹²⁷ Ibid., s. 20.

¹²⁸ Ibid., s. 20-21.

¹²⁹ Ibid., s. 21.

¹³⁰ Ibid., s. 21.

¹³¹ Ibid., s. 22.

¹³² Ibid., s. 22.

¹³³ Ibid., s. 20.

¹³⁴ Ibid., s. 19.

¹³⁵ Ibid., s. 24.

Det følger af princippet om reparation, som fastslået i FN's retningslinjer, at en virksomheds ansvar for at respektere menneskerettigheder indebærer en forpligtelse til at engagere sig aktivt, når en negativ påvirkning af menneskerettigheder har fundet sted. Det kan ske enten af virksomheden selv eller i samarbejde med andre.¹³⁶

I de tilfælde, hvor der har fundet en negativ påvirkning af menneskerettigheder sted, som en virksomhed hverken har forårsaget eller medvirket til, men som dog er forbundet til virksomhedens aktiviteter gennem en forretningsmæssig relation, er virksomheden ifølge retningslinjerne ikke forpligtet til at foretage reparation, men den kan dog vælge at tage rolle heri.¹³⁷

8.4.2 OECD's Retningslinjer for Multinational Virksomheder

OECD har i 2011 vedtaget overordnede Retningslinjer for Multinational Virksomheder ("OECD's Retningslinjer"),¹³⁸ som siden er udbygget og konkretiseret i vejledninger rettet mod forskellige industrier.

OECD har blandt andet udarbejdet nærmere retningslinjer for due diligence for forsyningskæder i tøj- og fodtøjsindustrien ("OECD's Due Diligence Retningslinjer"), der har til formål at skabe en fælles forståelse af de generelle retningslinjer for due diligence.¹³⁹ Retningslinjerne er et fortolkningsbidrag til OECD's Retningslinjer og skaber derfor ikke nye forventninger til virksomheder, der opererer inden for tøj- og tekstilindustrien.¹⁴⁰

Efter OECD's Retningslinjer skal virksomheder inden for tøjindustrien bl.a. overordnet:

"Carry out risk-based due diligence, for example by incorporating it into their enterprise risk management system, to identify, prevent or mitigate actual and potential

¹³⁶ Ibid., s. 25.

¹³⁷ Ibid., s. 24.

¹³⁸ [OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition.](#)

¹³⁹ [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector \(2017\).](#)

¹⁴⁰ Ibid., s. 19.

adverse impacts (...). The nature and extent of due diligence depend on the circumstances of a particular situation.¹⁴¹ ...

Avoid causing or contributing to adverse impacts on matters covered by the Guidelines, through their own activities and address such impacts when they occur.¹⁴²

...

Seek to prevent or mitigate an adverse impact where they have not contributed to that impact, when the impact is nevertheless directly linked to their operations, products or services by a business relationship. This is not intended to shift responsibility from the entity causing an adverse impact to the enterprise with which it has a business relationship.”¹⁴³

OECD's Due Diligence Retningslinjer skitserer overordnet en due diligence-proces med seks skridt, hvorefter en virksomhed skal:

- vedtage firmapolitikker til understøttelse af forsvarlig forretningsførelse,
- identificere potentielle risici i virksomhedens egen ageren eller i dens forsyningskæde,
- afværge eller begrænse effekten af risiciene,
- monitorere effekten af due diligence-tiltagene,
- kommunikere offentligt om due diligence-tiltagene og potentielle risici,
- etablere processer til at sikre afhjælpning af risici ved virksomhedens egen drift.¹⁴⁴

¹⁴¹ [OECD's Guidelines for Multinational Enterprises](#), II. General Policies, A10.

¹⁴² [OECD's Guidelines for Multinational Enterprises](#), II. General Policies, A11.

¹⁴³ [OECD's Guidelines for Multinational Enterprises](#), II. General Policies, A12.

¹⁴⁴ [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector \(2017\)](#), s. 24.

OECD's Retningslinjer tager udgangspunkt i en risikobaseret tilgang til due diligence-processen, der stemmer overens med forventningerne under FN's Retningslinjer. Det forventes, at en virksomhed foretager due diligence i forhold til virksomhedens egne aktiviteter samt leverandører i virksomhedens forsyningskæde, men omfanget af den due diligence-proces, virksomheden bør foretage, skal holdes op mod den risiko,¹⁴⁵ der er forbundet med virksomhedens aktiviteter. I vurderingen af omfanget af den due diligence, en virksomhed bør foretage, indgår i hovedsagen, hvor alvorlige konsekvenser en utilstrækkelig due diligence kan have i forhold til skade mod individer og brud på menneskerettigheder mv. sammenholdt med risikoen for, at disse konsekvenser indtræder.¹⁴⁶

OECD's Due Diligence Retningslinjer anfører, at en lang række parametre konkret kan lempe eller skærpe kravene til den due diligence, en virksomhed bør udføre af sin forsyningskæde, herunder om virksomheden har et direkte kontraktforhold til underleverandørerne,¹⁴⁷ om virksomheden indkøber varer fra underleverandører i lande, der notorisk bryder menneskerettigheder eller hvor gennemsigtigheden i forsyningskæden er ringe, samt hvor væsentlig underleverandørens ydelse er i forhold til det samlede produkt.¹⁴⁸

De konkrete forhold har betydning for, hvad der med rimelighed kan forventes af den pågældende virksomhed for at leve op til kravene om tilstrækkelig due diligence.¹⁴⁹

Forventningerne til en virksomhed afhænger af, om virksomheden har forårsaget eller medvirket til forholdet eller risiciene.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Begrebet "risiko" er i OECD's retningslinjer defineret som den risiko, der er for skade mod individer, andre organisationer og sammenslutninger i relation til menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder og miljøet. Risici relateret til virksomheden selv er ikke omfattet.

¹⁴⁶ [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector \(2017\)](#), s. 25.

¹⁴⁷ Ibid., s. 26.

¹⁴⁸ Ibid., s. 25 og 63.

¹⁴⁹ Ibid., s. 63 - "affects what an enterprise can reasonably do."

¹⁵⁰ Ibid., s. 66 ff.

- Forårsaget: En virksomhed anses for at have forårsaget forholdet, såfremt der er direkte sammenhæng mellem virksomhedens aktiviteter, produkter eller services og forholdet.
- Medvirken: En virksomhed anses derimod alene for at have medvirket til forholdet, hvis virksomhedens handlinger har medført, faciliteret eller tilskyndet til, at en anden aktør har forårsaget forholdet.

OECD's Retningslinjer anfører, at medvirken fra virksomheden skal være væsentlig, før en virksomhed kan siges at have medvirket til forholdet.¹⁵¹ Retningslinjerne lægger derfor op til, at ikke alle forhold eller risici, der afdekkes i forbindelse med en virksomheds due diligence, nødvendigvis bør medføre, at virksomheden stopper sin involvering med f.eks. en bestemt underleverandør. Virksomheden kan i stedet foretage mindre indgribende tiltag, såsom at søge at begrænse den negative påvirkning.

¹⁵¹ Ibid. - "contribution must be substantial."

9. Vurdering af Bestseller

Vores opdrag er at vurdere Bestsellers adfærd, idet vi navnlig skal vurdere, om Bestseller har haft økonomiske forbindelser til militæret i Myanmar i strid med Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv.

Vi skal desuden vurdere, om Bestsellers due diligence i Myanmar har levet op til de højeste, internationale standarder for virksomheders samfundsansvar, inklusive FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (2011) og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (2011).

9.1 Bestseller i Myanmar

Bestseller har siden 2014 fået produceret tøj i Myanmar, ligesom et stort antal internationale virksomheder får produceret varer i Myanmar eller på anden måde har investeringer og økonomiske interesser i landet.

Bestseller besluttede i marts 2021 foreløbigt ikke at placere yderligere ordrer i Myanmar, dels på grund af de urolige forhold i landet, dels på grund af sikkerhedssituationen, dels på grund af kritikken af engagementet i Myanmar og den deraf følgende usikkerhed om, hvorvidt Bestseller havde overtrådt regler eller standarder for sit engagement i Myanmar.

Bestseller fik i marts 2021 produceret tøj på mere end 30 fabrikker beliggende navnlig i nærheden af hovedbyen Yangon. Bestsellers produktion havde i 2019 en salgspris for fabrikkerne på knap kr. 1 mia. De ca. 30 fabrikker beskæftigede omkring 48.000 personer.

Kritikken af Bestseller angår produktionen fra tre fabrikker, der er beliggende i én bestemt industrizone i den vestlige del af Yangon, nemlig Nwge Pinlae. De tre fabrikker i zonen beskæftigede ca. 7.300 medarbejdere, der fik udbetalt ca. USD 15 mio. i løn. Fordelingen på de tre fabrikker var som følger:

- Fabrik 1: 3.900 medarbejdere – 20 procent af produktionen
- Fabrik 2: 2.200 medarbejdere – 5 procent af produktionen

- Fabrik 3: 1.200 medarbejdere – 25 procent af produktionen.¹⁵²

Vi skal indledningsvist bemærke, at det er vores udgangspunkt, at Bestseller og andre internationale virksomheder har et betydeligt samfundsansvar for fortsat at være engageret i og dermed fortsat støtte en positiv økonomisk og samfundsmæssig udvikling i Myanmar.

FN's Uafhængige Missions rapport fra efteråret 2019 anbefaler ligeledes klart, at internationale virksomheder bevarer deres engagement i Myanmar, så længe engagementet ikke støtter militæret.

Ét af medlemmerne af FN's Uafhængige Mission, Chris Sidoti, har i marts 2021 argumenteret for, at alle virksomheder bør forlade Myanmar:

*"It will send a very clear message to the military that may, hopefully, cause them to rethink their actions. The country cannot revert to military dictatorship without enormous harm to the people of Myanmar."*¹⁵³

De internationale virksomheders samhandel med Myanmar bidrager i meget væsentligt omfang til af højne befolkningens levestandard. Vi har ikke indhentet oplysninger om internationale virksomheders samlede betydning for Myanmar's økonomi, men efter vores opfattelse ville det imidlertid være en stor ulykke for befolkningen i Myanmar, hvis mange internationale virksomheder trak sig ud af landet.

Det vil i sig selv have meget alvorlige konsekvenser for de 48.000 personer, der er beskæftiget med Bestsellers produktion, såfremt Bestseller bringer sit engagement i Myanmar til ophør. Det vil ikke kun berøre de ansatte og deres familier, da det er velkendt, at økonomisk vækst spredt sig som ringe i vandet. Bestsellers engagement i Myanmar har stor betydning for mange tusinde menneskers liv.

¹⁵² Tallene er baseret på oplysninger fra Bestseller i mail af 4. maj 2021.

¹⁵³ [Reuters \(marts 2021\): Foreign firms should suspend all Myanmar business, former U.N. expert says.](#)

Konsekvenser af en tilbagetrækning fra Myanmar vil blive mangedoblet, såfremt mange af de internationale virksomheder nedtoner eller afslutter deres engagement i landet.

Myanmar befinder sig i en meget dystre situation, ikke kun politisk, men også økonomisk. FN's udviklingsprogram har i slutningen af april 2021 skønnet, at andelen af befolkningen med liv under fattigdomsgrænsen frygtes at stige fra 25 til hele 50 procent.¹⁵⁴

Såfremt mange internationale virksomheder trækker sig ud af Myanmar, vil det medføre en økonomisk sammensmeltning af dimensioner og føre til udbredt og voldsom fattigdom og sult. Det er derfor efter vores opfattelse i klar modstrid med Bestsellers samfundsansvar, hvis virksomheden ikke fortsat engagerer sig aktivt i Myanmar – både økonomisk og socialt.

- Vi anbefaler, at Bestseller hurtigst muligt genoptager sit engagement i Myanmar, da befolkningen har meget hårdt brug for investeringer fra og samhandel med udlandet.

9.2 Industrizonen Ngwe Pinlae

Det første kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestseller har haft økonomisk tilknytning til militæret i Myanmar som følge af det forhold, at tre af de ca. 30 fabrikker, der i Myanmar producerede tøj for Bestseller, er beliggende i industrizonen Ngwe Pinlae.

De nærmere spørgsmål er, om Bestseller ved at source fra de tre fabrikker indirekte har bidraget til at betale penge til militæret, enten

- fordi militæret/MEHL ejer (dele af) zonen, således at Bestseller indirekte har bidraget til at betale leje til militæret/MEHL eller
- fordi militæret/MEHL administrerer (dele af) zonen, således at Bestseller indirekte har bidraget til at betale administrationsbidrag til militæret/MEHL.

¹⁵⁴ [UNDP: Pandemic and political crisis](#)

Det er vores vurdering, at den endelige rapport fra FN's Uafhængige Mission er forkert med hensyn til ejerskab af zonen. Der er ikke tale om, at hele industrizonen og/eller de øvrige virksomheder i industrizonen er ejet af MEHL, hverken direkte eller indirekte. Vi kan ikke kortlægge de præcise ejerforhold, men så vidt vi har fået oplyst synes jorden i dag at være ejet af Department of Urban Housing and Development, jf. afsnit 6.3.2.

Det er på den baggrund vores klare opfattelse, at nogle selskaber i industrizonen betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL, men vi anser det ikke for godtgjort, at samtlige selskaber i industrizonen betaler et mindre administrationsbidrag til MEHL, og der er ingen dokumentation for, at de tre fabrikker har betalt administrationsbidrag til MEHL, jf. afsnit 6.3.3

Vi har ved vores vurdering lagt vægt på, at der på grund af forholdene i Myanmar altid vil være en vis tvivl forbundet med vurderingerne. Ud over dårlige og ufuldstændige ejendoms- og selskabsregistrer, kan det være vanskeligt at identificere, hvilke fysiske personer der er knyttet til konkrete plots/jordstykker og/eller selskaber, ligesom der ikke er et pålideligt personregister. Endelig kan det være vanskeligt at oversætte navne fra burmesisk skrift til latinske bogstaver. Det må endelig tages i betragtning, at nogle aktører kan have vanskeligt ved at udtale sig frit om forhold, der involverer militæret, ligesom nogle aktører kan ønske at fremstille i lyset af deres egne interesser. På grund af den sikkerhedsmæssige og politiske situation er der grund til at være skeptisk over for enhver oplysning om sensitive forhold.

Et godt eksempel på den tvivl, der kan opstå, er de oplysninger, vi modtog fredag den 7. maj og søndag den 9. maj 2021 fra civilsamfundsorganisationen Justice for Myanmar. Oplysningerne fra organisationen indeholdt i dokumenter affattet på burmesisk modsagde de oplysninger, Bestseller havde modtaget i maj 2020 fra Luther Lawfirm. Luther Lawfirm havde efter en grundig undersøgelse konkluderet, at der efter firmaets opfattelse ikke på grund af ejerforhold var nogen forbindelse mellem de tre fabrikker og militæret, hvilket Bestseller helt utvivlsomt kunne lægge til grund for sit videre arbejde. Da Justice for Myanmar forelagde os oplysninger, der antydede det

modsatte, forelagde vi organisationens oplysninger for Luther Lawfirm, der ikke umiddelbart kunne antage organisationens konklusioner.

Vi kan imidlertid ikke udelukke, at der kan fremkomme nye oplysninger, som indikerer eller dokumenterer, at militæret på en eller anden måde er knyttet til de tre fabrikker i zonen, men vi har ingen rimelig formodning om, at de tre fabrikker har betalt administrationsbidrag til militæret/MEHL.

- Vi finder, at der ikke er noget rimeligt grundlag for at antage, at de tre fabrikker er beliggende på plots/jordstykker, der direkte eller indirekte er ejet eller lejet af militæret/MEHL, ligesom der ikke er noget rimeligt grundlag for at antage, at de tre fabrikker direkte eller indirekte har betalt administrationsbidrag til militæret/MEHL.
- Vi anbefaler på grund af den flydende situation i Myanmar, at Bestseller forsætter med at udvise betydelig omhu, således at Bestseller også fremover holder sig på sikker afstand fra EU's sanktioner.

9.3 Samfundsansvar

Det andet kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestsellers due diligence i Myanmar har levet op til de højeste, internationale standarder for virksomheders samfundsansvar, inklusive FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (2011) og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (2011).

Vores vurdering er baseret på de almindelige standarder, der knytter sig til FN's Retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv og OECD's Retningslinjer for multinationale virksomheder.

9.3.1 Generel tilgang og risikovurdering

Bestseller har fra i flere år været stærk engageret i det almindelige samfundsansvarsarbejde i Myanmar, jf. afsnit 7.1.2. Vi finder, at disse aktiviteter er udtryk for, at Bestseller generelt har løftet sit samfundsansvar på et meget højt internationalt niveau med konkret betydning for mennesker i Myanmar.

Bestseller skal desuden fastsætte interne politikker og processer samt foretage en vurdering af de risici, der er forbundet med virksomhedens aktiviteter, og derefter foretage en passende undersøgelse (due diligence). Den risikobaserede due diligence skal foretages løbende, da forholdene kan ændre sig, og da nye oplysninger kan fremkomme med tiden. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Bestseller over for os har dokumenteret sin fortalervirksomhed i internationale branchefora for at fremme EU's lovgivning om obligatorisk menneskeretlig og miljømæssig due diligence.

Det beror på en konkret vurdering, hvor grundigt en virksomhed skal undersøge risikoen for, at dens aktiviteter forårsager eller medvirker til at krænke menneskerettighederne. En due diligence må derfor lægge stor vægt på alvorligheden af virksomhedernes mulige negative påvirkning af menneskerettighederne, ligesom risikoen for, at de negative påvirkninger indtræder eller forstærkes af virksomheden, må tages i betragtning. Det har også betydning, hvilken karakter virksomhedens drift har, og hvilken sammenhæng virksomheden opererer i. Der kan derudover stilles større krav til store end små virksomheders undersøgelser, ligesom en særlig kompleks situation kan gøre involvering af eksterne eksperter påkrævet.

Såfremt en virksomhed bliver opmærksom på negative påvirkninger, som den har forårsaget eller medvirket til, bør virksomheden søge at begrænse den negative påvirkning og gerne helt afværge risiciene, og en virksomhed anses for forpligtet til at engagere sig aktivt og bidrage til at forbedre forholdene, selv om de ikke kan blive optimale. En virksomhed bør løbende kommunikere om sin due diligence og identificerede risici og tiltag.

Vores vurdering må derfor tage udgangspunkt i en bedømmelse af Bestseller i Myanmar. Da Bestseller i 2014 engagerede sig i Myanmar, blev der foretaget en sædvanlig og grundig due diligence.

Bestseller foretog ingen konkret due diligence af risikoen for, at selskabet ville kunne komme til at bidrage til militærets økonomi. Det kan overvejes,

om Bestseller efter en risikovurdering burde have undersøgt dette forhold nærmere, men det burde Bestseller efter vores opfattelse ikke.

Tilbage i 2014 var sanktioner netop blevet lempet og begrænset til en våbenembargo, som i sagens natur ikke havde betydning for en virksomhed af Bestsellers karakter. Der var heller ikke grund til i øvrigt at være særlig opmærksom på militærets tilknytning til tøjindustrien, herunder fordi de tidligere sanktioner ikke havde omfattet tøjindustrien, som ikke har militærets opmærksomhed.

Vi finder imidlertid, at Bestseller burde have formidlet, hvilken risikovurdering selskabet lagde til grund for sin due diligence, således at der var større gennemsigtighed omkring dette forhold. Bestseller havde så vidt vi er orienteret heller ikke ingen klar politik vedrørende bidrag til militæret, idet Bestseller først senere kommunikerede til fabrikkerne, at der ikke måtte foretages betalinger til militæret, herunder MEHL.

- Vi anbefaler, at Bestseller tager skridt til i videre omfang at formidle sine konkrete politikker og risikovurderinger.

9.3.2 Due diligence 2019-2021

Det er åbenlyst, at Bestseller har taget risikoen for at bidrage til militærets økonomi overordentlig alvorligt. Bestseller skal løbende foretage en risikobaseret due diligence, og da de nye oplysninger fra FN's Uafhængige Mission kom frem i august 2019, reagerede Bestseller hurtigt og foretog en vurdering af forholdet.

Det beror som nævnt på en konkret vurdering, hvor grundigt en virksomhed skal undersøge risikoen for, at dens aktiviteter forårsager eller medvirker til at krænke menneskerettighederne. Undersøgelsen må lægge stor vægt på alvorligheden af virksomhedernes mulige negative påvirkning af menneskerettighederne, ligesom risikoen for, at de negative påvirkninger indtræder eller forstærkes af virksomheden, må tages i betragtning.

Vores bedømmelse af Bestsellers adfærd i efteråret 2019 må lægge betydelig vægt på, at det i efteråret 2019 var den udbredte vurdering i og omkring tøj- og tekstilindustrien i Myanmar, herunder blandt centrale og uafhængige menneskerettighedseksperter, at der muligvis blev betalt et begrænset administrationsbidrag til MEHL, men at betalingerne under alle omstændigheder var af så beskeden karakter, og at betalingerne i givet fald ville have så minimal betydning for MEHL, at det ville have helt uforholdsmæssige konsekvenser, såfremt man skulle ophøre med virksomhedsdrift i zonen på grund af den mulige, beskudne betaling. Der var derfor så vidt ses ingen, der tog skridt til nærmere at undersøge, præcis hvem der betalte eller ikke betalte administrationsbidrag, præcis hvem der i givet fald blev betalt til, og præcis hvor meget der måtte blive betalt.

Vi er helt enige i den vurdering. De beløb, som blev betalt af nogle i zonen, var efter alt at dømme beskudne, og beløbene ville ikke komme i nærheden af den minimumstærskel for at påvirke menneskerettighederne negativt, som de internationale standarder opererer med. Det er derfor på ingen måde i strid med Bestsellers eller de øvrige virksomheders samfundsansvar, at man fastholdt produktionen i zonen. Denne vurdering blev delt af de danske partnere i MYPOD-projektet og drøftet med Udenrigsministeriet, uden at nogen havde anfægtelser.

Vi har overvejet, om Bestseller burde have gennemført en fact-finding mission til Myanmar tidligere end i december 2019, men i lyset af den vurdering af risikoen for negativ påvirkning af menneskerettighederne, der var meget udbredt enighed om i efteråret 2019, må missionen snarere ses som udtryk for, hvor højt Bestseller rent faktisk prioriterede sit samfundsansvar på tidspunktet. Det var den herskende opfattelse i efteråret 2019, at FN's Uafhængige Missions rapport var fejlbehæftet, og at det var klart ansvarligt fortsat at source fra fabrikker i zonen, uanset om der blev betalt et minimalt administrationsbidrag eller ikke.

Efter vores opfattelse var Bestsellers due diligence i efteråret 2019 udtryk for, at Bestseller løftede sit samfundsansvar på højeste, internationale niveau.

Bestseller modtog efter årsskiftet 2019/2020 nye henvendelse om forholdene i Ngwe Pinlea. Det må efter de internationale standarder forventes, at en stor virksomhed som Bestseller i særligt komplekse situationer inddrager eksterne eksperter, hvilket Bestseller gjorde på det tidspunkt, hvor diskussionen om forholdene i zonen fortsatte.

Bestseller indgik i en nærmere dialog med en anonym aktør faciliteret af Myanmar Centre for Responsible Business. Bestseller vurderede på daværende tidspunkt, at det relevante spørgsmål var, om FN's Uafhængige Mission havde ret i, at MEHL ejede industrizonen. På grundlag af den risikovurdering, engagerede Bestseller Luther Lawfirm.

Bestseller har efter vores opfattelse stillet klart relevant og afgørende spørgsmål i lyset af de forhold, der blev drøftet på det tidspunkt, og Luther Lawfirms rapporter fra maj 2020 måtte helt berettiget betrygge Bestseller i, at der ikke var nogen nævneværdig risiko forbundet med fortsat produktion i zonen.

Vi har ikke grundlag til at antage, at Luther Lawfirms rapporter ikke var både tilstrækkelige og dybdegående, som det kunne forventes efter omstændighederne i Myanmar. Hverken Luther Lawfirm eller Bestseller havde noget grundlag for at formode, at de forskellige plots/jordstykker, hvor de tre fabrikker var beliggende, var hverken helt eller delvist ejet af militæret.

Det var fortsat vurderingen hos andre aktører, herunder en fortrolig kilde,¹⁵⁵ DIEH og lokale organisationer med indgående kendskab til området, at det var forsvarligt at fortsætte samarbejde med fabrikker i zonen, uanset om fabrikkerne eller andre betalte et beskedent administrationsbidrag til MEHL eller et andet selskab med forbindelser til militæret. Vi har desuden lagt

¹⁵⁵ AK 3, jf. bilag 1.

vægt på, at Udenrigsministeriet på ny blev orienteret om vurderingen og tilsyneladende ikke på det tidspunkt havde en anden opfattelse.

På trods af denne vurdering af, at der ikke var nogen nævneværdig risiko forbundet med at source fra zonen, fordi administrationsbidraget efter alt oplyst var meget beskedent, hvis det ellers blev betalt, så fortsatte Bestseller med at være opmærksom på risikoen for selv indirekte, at kunne komme til at have for tætte forbindelser til selskaber med tilknytning til militæret. Bestseller tog således gentagne skridt til yderligere undersøgelser, men det fremkom ikke oplysninger, der kunne nære tvivl hos Bestseller om, at fabrikkerne i zonen var uden tilknytning til militæret.

Bestseller har således iværksat undersøgelse, der skulle gennemføres af personer med lokal tilstedeværelse og ekspertise, herunder et tysk advokatfirma med base i Yangon og en organisation, som vi har anonymiseret af sikkerhedshensyn.

Det er efter vores opfattelse ingen tvivl om, at Bestseller har løftet sit samfundsansvar i Myanmar på det højeste internationale niveau. Bestseller reagerede meget hurtigt på rapporten fra FN's Uafhængige Mission, ligesom Bestseller – da der senere var anledning til det – fortsatte sine grundige undersøgelser med inddragelse af lokale eksperter og kilder. Ingen kan nogensinde opnå en fuldstændig sikkerhed for, at der ikke kan opstå forviklinger et-eller-andet sted i leverandørkæden, men vi har meget vanskeligt ved at se, hvad der yderligere kunne forventes - selv af en virksomhed af Bestsellers størrelse og karakter.

- Vi anbefaler, at Bestseller også i sit fremtidige virke i Myanmar bør udfolde betydelige bestræbelser på hverken direkte eller indirekte at støtte militæret, og at Bestseller fortsætter sin løbende due diligence af de forhold, som måtte dukke op hen ad vejen.
- Vi anbefaler, at Bestseller tager skridt til i videre omfang at offentliggøre sine konkrete politikker og risikovurderinger.

9.4 EU's sanktioner

Det tredje kernespørgsmål i vores opdrag er at vurdere, om Bestseller – hvis det har haft økonomiske forbindelser til militæret - har handlet i strid med Udenrigsministeriets eller EU's retningslinjer og regler mv.

Vi har under udarbejdelsen af redegørelsen været i kontakt med såvel Udenrigsministeriet som Erhvervsstyrelsen. Ingen af de to myndigheder har henvist til danske regler eller retningslinjer af betydning for vores vurdering, ligesom vi heller ikke har identificeret danske regler eller retningslinjer mv. Vi vil derfor fokusere på EU's sanktioner, der blev lempet i 2013 for siden at blive skærpet i 2018 og igen i foråret 2021.

Der er – som anført i afsnit 9.2 – ikke noget rimeligt grundlag for at antage, at Bestseller indirekte har bidraget til militæret i Myanmar som følge af tøjproduktionen i Ngwe Pinlae. Vi kan allerede på den baggrund konkludere, at Bestseller ikke har overtrådt EU's sanktioner.

Hvis der imidlertid måtte fremkomme nye oplysninger, som indikerer eller dokumenterer, at fabrikkerne (eller andre i Bestsellers leverandørkæde) måtte have foretaget - eller fremover måtte foretage - betalinger f.eks. af administrationsbidrag til militæret, herunder til MEHL, så kan EU's sanktioner få betydning for Bestseller.

9.4.1 2013-sanktioner

EU lempede i 2013 de sanktioner, der hidtil havde været gældende over for Myanmar. Den beslutning blev truffet som led i et internationalt ønske om at støtte demokratiseringen i Myanmar mv. Da Bestseller i 2014 engagerede sig i Myanmar, var det således i en situation, hvor der i al væsentlighed gjaldt en våbenembargo.

Våbenembargoen indeholdt blandt andet et forbud i artikel 2 mod *"direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse"*, ligesom det efter artikel 3, stk. 1, litra a, var forbudt *"at yde, sælge, levere eller overføre teknisk bistand med tilknytning til militære aktiviteter og i forbindelse med levering, fremstilling,*

vedligeholdelse og brug af våben og enhver form for materiel med tilknytning.” Det var efter artikel 3, stk. 2, litra b, desuden forbudt at ”levere finansieringsmidler eller finansiel bistand” til samme formål. Efter artikel 3a, stk. 1, var de også forbudt at ”sælge, levere, overføre eller eksportere, direkte eller indirekte, varer og teknologi med dobbelt anvendelse.”

Der er intet grundlag for at mene - og der er vist heller ingen, der har ment – at det ville være i strid med sanktionerne efter 2013 at få produceret tøj i Ngwe Pinlae industrizone, allerede fordi betaling for produceret tøj m.v. ikke er omfattet af forbuddet mod at levere finansieringsmidler eller finansiel bistand.

9.4.2 2018-sanktioner

EU's sanktioner over for Myanmar blev udvidet i april 2018,¹⁵⁶ men da Bestseller ikke har *”levere finansieringsmidler eller finansiel bistand”* er den centrale bestemmelse forbuddet i artikel 4a, stk. 2:

”Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IV.”

Det er en betingelse for forbuddet i artikel 4a, stk. 2, at de omhandlede fysiske eller juridiske personer er optaget på en sanktionsliste. Uanset at MEHL må anses for ejet eller kontrolleret af militæret (Tatmadaw), blev selskabet først den 19. april 2021 omfattet af målrettede sanktioner, jf. næste afsnit.

9.4.3 2021-sanktioner

EU besluttede den 22. marts 2021 at skærpe sanktionerne over for Myanmar.¹⁵⁷ Formålet med de udvidede sanktioner var navnlig at ramme: *”juridiske personer, enheder og organer, der ejes eller kontrolleres af Myanmar's væbnede styrker (Tatmadaw), eller som genererer indtægter, yder*

¹⁵⁶ [Rådets forordning \(EU\) nr. 2018/647 af 26. april 2018](#) om ændring af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

¹⁵⁷ [Rådets forordning \(EU\) 2021/479 af 22. marts 2021](#) om ændring af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger over for Myanmar/Burma.

støtte til eller drager fordel af Myanmars væbnede styrker (Tatmadaw) og dermed bidrager til, eller drager fordel af, aktiviteter, der underminerer demokratiet og retsstatsprincippet eller til alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne i Myanmar/Burma” (Præambelbetragtning nr. 2).

Kredsen af fysiske og juridiske personer, som kan rammes af målrettede sanktioner, er nu udvidet til at omfatte:

- *”fysiske og juridiske personer, enheder eller organer, hvis handlinger, politikker eller aktiviteter underminerer demokratiet eller retsstatsprincippet i Myanmar/Burma, eller som deltager i eller yder støtte til handlinger, der truer freden, sikkerheden eller stabiliteten i Myanmar/Burma” (artikel 4a, stk. 3, litra b) og*
- *”juridiske personer, enheder eller organer, der ejes eller kontrolleres af Myanmars væbnede styrker (Tatmadaw), eller som genererer indtægter; yder støtte til eller drager fordel af Myanmars væbnede styrker (Tatmadaw)” (artikel 4, stk. 4, litra e).*

Den 19. april 2021 blev MEHL optaget på forordningens bilag IV, hvorefter selskabet er omfattet af EU’s målrettede sanktioner.¹⁵⁸ Derfor må ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer, hverken direkte eller indirekte, nu stilles til rådighed for eller være til fordel for MEHL.

Spørgsmålet er derefter, om fabrikernes eventuelle betaling af et beskedent administrationsbidrag til MEHL indebærer, at Bestseller indirekte stiller pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for MEHL.

Såfremt det lægges til grund, at MEHL modtager et administrationsbidrag fra fabrikker eller andre i zonen, er der efter vores opfattelse ikke tvivl om, at betalingen til MEHL må anses for at stille økonomiske ressourcer til rådighed for MEHL, selv om der er tale om en modydelse for administrationen

¹⁵⁸ [Rådets gennemførelsesforordning \(EU\) nr. 2021/638 af 19. april 2021](#) om gennemførelse af forordning (EU) nr. 401/2013 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Myanmar/Burma.

af zonen. Vi lægger i den forbindelse vægt på, at der i EU-retten gælder et effektivitetsprincip, idet EU's regler fortolkes således, at de får en effektiv virkning på det formål, der søges opnået, nemlig at begrænse MEHL's økonomiske ressourcer. Vi lægger også vægt på, at EU's Best Practices, der må anses for udtryk for EU's fortolkning af reglerne, anlægger en bred fortolkning af forbuddet mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed, således at det ikke har nogen betydning, om der er tale om rimeligt vederlag for en modydelse, jf. afsnit 8.2.1.

Endelig lægger vi vægt på, at EU-domstolen i dom af 11. oktober 2007 i sag C-117/06, *Möllendorf*, om terrorfinansiering af en sanktioneret person, gav udtryk for, at formålet med sanktioner er at afskære de sanktionerede personer fra deres finansielle ressourcer, jf. Möllendorf-dommen, pr. 57, 56 og 53.

De virksomheder, der indirekte bidrager til at stille økonomiske ressourcer til rådighed for MEHL via fabrikker eller andre, der foretager betalinger til MEHL, er ligeledes omfattet af forbuddet mod indirekte at stille økonomiske ressourcer til rådighed for MEHL.

Det er derfor samlet set vores opfattelse, at EU's sanktioner finder anvendelse også på indirekte betalinger til fabrikker i Ngwe Pinlae industrizone, såfremt fabrikkerne betaler administrationsbidrag til MEHL. Sanktionerne er dog ikke overtrådt, hvis den, der stiller midlerne til rådighed, ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at formode, at deres handlinger ville være i strid med sanktionerne, jf. afsnit 8.1.3.

9.4.4 Konklusion

Der er ikke noget rimeligt grundlag for at antage, at Bestseller har eller har haft økonomiske forbindelse til militæret i Myanmar som følge af tøjproduktionen i Ngwe Pinlae. Vi kan allerede på den baggrund konkludere, at Bestseller ikke har overtrådt EU's sanktioner.

EU's sanktioner har fra 2013 grundlæggende omfattet et forbud mod at støtte militæret ved at "*levere finansieringsmidler eller finansiell bistand.*"

Selv hvis der i denne periode rent faktisk blev betalt administrationsbidrag til militæret, herunder til MEHL, så ville det ikke være i strid med EU's sanktioner, fordi betaling for produceret tøj ikke er omfattet af forbuddet mod at levere finansieringsmidler eller finansiell bistand.

EU's sanktioner har fra 2018 desuden omfattet et forbud mod direkte eller indirekte at stille ”*pengemidler eller økonomiske ressourcer ... til rådighed*” mv. for de personer og selskaber m.v., der er opført på EU's sanktionslister. Da MEHL først blev optaget på EU's sanktionsliste den 19. april 2021, ville en betaling af administrationsbidrag ikke have været i strid med EU's sanktioner.

Hvis der måtte fremkomme nye oplysninger, som indikerer eller dokumenterer, at fabrikkerne (eller andre i Bestsellers leverandørkæde) måtte have foretaget - eller fremover foretager - betalinger f.eks. af administrationsbidrag til MEHL, kan EU's sanktioner få betydning for Bestseller, men vurderingen kommer i givet fald til at afhænge af, hvad Bestseller vidste eller havde grund til at formode.

- Vi finder, at Bestseller ikke har overtrådt EU's sanktioner.

9.5 Exit-strategi

I lyset af den flydende situation i Myanmar, hvor politiske, sikkerhedsmæssige og operationelle forhold begrænser Bestsellers nuværende engagement, finder vi afslutningsvis anledning til at fremhæve, at en virksomhed, der f.eks. gennem sin due diligence bliver opmærksom på negative påvirkninger, som den har forårsaget eller medvirket til, bør søge at begrænse den negative påvirkning ved aktivt at engagere sig og bidrage til at forbedre forholdene, selv om de ikke kan blive optimale.

Efter vores opfattelse taler hensynet til de berørte medarbejdere på fabrikkerne fortsat med betydelig vægt for, at Bestseller også fremover engagerer sig i zonen, da et bidrag til MEHL, hvis det altså måtte blive betalt af nogen, er meget begrænset, og da bidraget til medarbejdernes beskæftigelse og indkomst er ganske væsentligt.

Bestseller kan imidlertid ikke anses for at leve op til de højeste internationale standarder for virksomhedsansvar, hvis Bestseller overtræder EU's sanktioner på grund af indirekte bidrag til betalinger til et sanktioneret selskab som MEHL.

Hvis der måtte fremkomme nye oplysninger, som skaber en rimelig formodning for, at der i leverandørkæden betales til MEHL, vil Bestseller - på grund af de nye sanktioner, der trådte i kraft den 19. april 2021 – blive nødsaget til enten at sikre sig imod en gentagelse eller bringe sin produktion i Ngwe Pinleah industrizone til ophør, selv om det indebærer en betydelig risiko for at svinge de medarbejdere, der samlet set modtager væsentlige lønudbetalinger som følge af Bestsellers produktion.

Såfremt Bestseller må trække sig ud af zonen, bør det ske på grundlag af en nøje overvejet exit-strategi, hvor der navnlig må drages omsorg for at tages bedst muligt hensyn til medarbejderne på fabrikkerne.

- Vi anbefaler, at Bestseller allerede nu nærmere overvejer udarbejdelsen af en exit-strategi i overensstemmelse med sine allerede afgivne forpligtelser.

10. Summary and key findings

We have been commissioned to assess whether Bestseller has had economic relations with the military in Myanmar in violation of the Ministry of Foreign Affairs' or the EU's guidelines and rules etc., and whether Bestseller's due diligence in Myanmar lived up to the highest international standards for corporate social responsibility.

10.1.1 Bestseller in Myanmar

In march 2021, Bestseller decided, for the time being, not to place any new orders with its subcontractors in Myanmar, in part because of the unrest in the country.

Myanmar's situation is bleak, not just politically but also economically. In case many international companies decide to halt their activities in Myanmar, it would cause an economic meltdown and lead to widespread and serious poverty and famine. It is therefore, in our view, in clear breach of Bestsellers corporate social responsibility, should they decide not to continue with their economic and social activities in Myanmar. It is therefore our recommendation, that Bestseller as quickly as possible resume their activities in Myanmar.

10.1.2 The Ngwe Pinlae industrial zone

The first main question we were commissioned to answer is whether Bestseller have had economic relations with the military in Myanmar as a result of three of the thirty factories, from which Bestseller source products, are placed in the Ngwe Pinlae industrial zone.

Based on our findings, we do not believe that there are reasonable grounds to assume that the three factories are located on plots of land that are owned, directly or indirectly, by the military. Neither do we believe that there are reasonable grounds to assume, that the three factories have paid administration fees, directly or indirectly, to the military.

Based on the volatile situation in Myanmar, we recommend that Bestseller continue to exercise considerable due diligence in order to avoid breaching the EU sanctions.

10.1.3 Corporate social responsibility

The second main question we were commissioned to answer is whether Bestseller's due diligence in Myanmar lived up to the highest international standards for corporate social responsibility, including the UN's Guiding Principles on Business and Human Rights and OECD Guidelines for Multi-national Enterprises.

We are clearly of the opinion, that there is no doubt that Bestseller lived up to their corporate social responsibility in accordance with the highest international standards in relation to their activities in Myanmar.

We recommend that Bestseller, going forward, give considerable attention to making sure they do not support the military in Myanmar directly or indirectly, and that Bestseller also continue their due diligence.

We also recommend that Bestseller take further steps to publicize their main policies and risk assessments to a greater extent.

10.1.4 Sanctions from the EU

The third main question we were commissioned to assess is whether Bestseller, in case of economic relations with the military, were in breach of the Ministry of Foreign Affairs' of the EU's guidelines and rules etc.

As stated above, there are no reasonable grounds to assume that Bestseller had any economic relations with the military in Myanmar as a result of their activities in the Nwge Pinlae industrial zone. On the basis of this, we find that Bestseller have not breached the sanctions from the EU.

10.1.5 Exit-strategy

In case new information emerges that makes it reasonable to assume that Bestseller's (sub)contractors are making payments to MEHL, Bestseller

would be forced either to prevent recurrence or to stop its production in the Ngwe Pinlae industrial zone as a continuation of its activities could be in breach of the EU sanctions. We recommend that Bestseller at present considers the drafting of an exit strategy in accordance with their duties and responsibilities.