



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-10-04

Vår referens

Maria Persson

Förvaltningsjurist

maria.c.persson@malmö.se

Motion Vänsterpartiet (V) om kommunal bojkott av israeliska varor

STK-2024-284

Sammanfattning

En motion har inkommit från Vänsterpartiet om att kommunfullmäktige ska besluta att Malmö stad tills vidare inte ska köpa in några israeliska varor.

Att införa köpstopp av israeliska varor är komplext och omfattande. Stadskontoret har identifierat legala hinder, praktiska och ekonomiska konsekvenser samt finansiella och rättsliga risker med att införa köpstopp av israeliska varor.

Enligt praxis får en kommun inte ägna sig åt rent statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik. Om Malmö stad själva skulle besluta om ett köpstopp av israeliska varor skulle det innebära att Malmö stad handhar en icke-kommunal angelägenhet och att den kommunala kompetensen överskrids. För det fall det skulle beslutas om sanktioner på EU-nivå eller på nationell nivå behöver Malmö stad följa dessa.

Det finns även risk – beroende på vilka varor som identifieras – att Malmö stad hamnar i en situation där lagstadgad verksamhet störs och i värsta fall inte alls kan bedrivas.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige avslår motion från Vänsterpartiet om kommunal bojkott av israeliska varor.

Beslutsunderlag

- Motion Vänsterpartiet (V) om kommunal bojkott av israeliska varor (tillgänglighetsanpassad version)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241007 Motion Vänsterpartiet (V) om kommunal bojkott av israeliska varor



Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-10-07

Kommunstyrelsen 2024-10-15

Kommunfullmäktige 2024-10-31

Beslutet skickas till

Emma-Lina Johansson (V)

Anders Skans (V)

Gunilla Ryd (V)

Anfal Mahdi (V)

Anders Andersson (V)

Sadiye Altundal (V)

Carin Gustafsson (V)

Showan Shattak (V)

Boel Pettersson (V)

Stadskontoret, Ekonomiavdelningen

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Vänsterpartiet föreslår i en motion att kommunfullmäktige ska besluta att Malmö stad tills vidare inte ska köpa in några israeliska varor.

Motionärerna lyfter i huvudsak följande. Som en följd av det fruktansvärda dåd som terrororganisationen Hamas genomförde den 7 oktober 2023 har staten Israel begått grova brott mot mänskligheten. Israel har gjort sig skyldig till att 22 185 människor har berövats livet. Den 29 december 2023 lämnade Sydafrika in en anmälan om folkmord, av staten Israel mot det palestinska folket, till den Internationella domstolen (ICJ) i Haag. Den 26 januari 2024 meddelade ICJ ett tillfälligt utslag i rättsprocessen och beslutade att Israel måste vidta alla åtgärder för att förhindra folkmord.

Motionärerna lyfter också att Human Rights Watch rapporterar om att Israel gör sig skyldig till åtskilliga brott mot internationell rätt. Exempelvis har Israel strypt tillgång till vatten, mat och bränsle samtidigt som Israel aktivt motarbetar hjälpinsatser för den palestinska befolkningen vilket utgör ett krigsbrott. Amnesty International har åtskilliga gånger pekat på Israel som en apartheidstat och tagit upp flertal exempel på brott mot mänskliga rättigheter. Läkare utan gränser har krävt omedelbart eldupphör i Gaza efter att israeliska styrkor har attackerat civilbefolkningen i Palestina, som saknar skydd. I Malmö stad är vi överens om alla människors lika värde. Malmö stad kan inte på något sätt stå bakom dessa brott som Israel konsekvent gör sig skyldig till och behöver agera med de medel som staden har i detta extraordinära läge.

Motionen har beretts av upphandlingsenheten på stadskontoret.



Kommunalrättsliga hinder

Av 2 kap. 2 § kommunallagen följer att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Enligt praxis innebär detta att en kommun inte får ägna sig åt rent statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik, (se bland annat RÅ 1969 ref. 52 angående inköp av sydafrikanska varor, RÅ 1975 ref. 102 angående deltagande i solidaritetsaktion i amerikansk arbetsmarknadstvist vid köp av vindruvor och RÅ 1990 ref. 9 angående kommuns förklaring som kärnvapenfri zon).

Förvaltningsrätten i Göteborg prövade nyligen ett beslut (mål nr 6956-24), där nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs kommun bl.a. beslutade att bojkotta varor från stater som bedriver illegal ockupation av andra stater, samt varor som är producerade av israeliska bosättningar på palestinsk mark. I de handlingar som legat till grund för beslutet angavs exempel på tre länder som anförts bedriva illegal ockupation av andra stater. Förvaltningsrätten bedömde att beslutet i sin helhet fick anses utgöra en tydlig opinionsyttring på det utrikespolitiska området och konstaterade att opinionsyttringar inom det utrikespolitiska området normalt är angelägenheter som ankommer på staten och inte på kommuner. Beslutet föll därför utanför den kommunala kompetensen. Eftersom nämnden genom beslutet hade överskridit sin befogenhet var beslutet inte lagenligt och rätten upphävde därför detsamma.

Att besluta om att inte köpa in några israeliska varor skulle innebära att Malmö stad handhar en icke-kommunal angelägenhet och att den kommunala kompetensen överskrids vilket skulle innebära att Malmö stad överskrider gränsen för sitt kommunala uppdrag och vad en kommun har rådighet över. För det fall det skulle beslutas om sanktioner på EU-nivå eller på nationell nivå behöver Malmö stad följa dessa.

EU-rättsliga hinder

Vid genomförandet av en upphandling ska lagen om offentlig upphandling (LOU), dess grundläggande principer (4 kap. 1 § LOU) samt bakomliggande EU-direktiv följas (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU). Fem grundläggande principer genomsyrar regelverket varav principerna om likabehandling, transparens (öppenhet) och proportionalitet är de mest centrala. Likabehandlingsprincipen innebär att samtliga leverantörer ska behandlas lika och att krav och villkor i en upphandling ska tillåta leverantörer att delta på lika villkor. Transparensprincipen innebär att en upphandlande myndighet ska agera på ett öppet sätt. Proportionalitetsprincipen innebär att kraven, kriterierna och villkoren i en upphandling ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas. Kraven och villkoren ska vidare vara båda lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med en upphandling.



Upphandlingsrättsliga hinder

För att förkasta ett anbud från deltagande i en upphandling krävs saklig grund. Att förkasta en anbudsgivare enbart på den grunden att företaget helt eller delvis säljer israeliska varor utgör inte saklig grund och strider mot LOU och de grundläggande principerna.

Vidare är det inte tillåtet att göra väsentliga ändringar i redan ingångna avtal (17 kap. 8-14 §§ LOU). Om det är möjligt att i ett befintligt avtal ersätta vissa produkter med andra produkter kan det innebära att ersättande produkter är väsentligt mycket dyrare än de produkter som ursprungligen upphandlades. För det fall en förändring innebär en väsentlig ändring av det ursprungligt upphandlade avtalet måste en ny upphandling genomföras. Det är inte möjligt att tvinga en leverantör att gå med på att göra ändringar i ett avtal.

Avtalsrättsliga hinder

Ett upphandlat avtal är ett civilrättsligt bindande avtal mellan två parter. Grundregeln inom svensk avtalsrätt är att parterna är bundna av det ingångna avtalet. Som avtalspart kan man endast frånträda ett avtal om det finns saklig grund. För det fall en upphandlande myndighet beslutar sig för att inte tillämpa ett avtal genom att sluta handla måste det finnas stöd för sådant agerande i det aktuella avtalet. Att sluta handla varor enbart på den grunden att varorna kommer från Israel utgör inte saklig grund. En part har rätt att häva ett avtal om motparten gjort sig skyldig till väsentligt avtalsbrott. Att häva ett avtal på den grunden att ett företag säljer israeliska varor utgör inte väsentligt avtalsbrott.

Konsekvenser

Att identifiera vilka leverantörer som säljer varor producerade i Israel, är ett omfattande arbete. Att dessutom identifiera vilka varor som är tillverkade av eller med komponenter producerade i Israel, som säljs av andra än de leverantörer som har sitt säte i Israel, gör identifieringen än mer omfattande. En sådan kontroll skulle innefatta hantering av frågor till, och svar från, hundratals leverantörer. Att därutöver identifiera vilka varor som är berörda och som i så fall behöver ersättas med andra är ett omfattande och komplext arbete. Kontrollen skulle innefatta tusentals produkter. Vid ett utbyte av en vara måste en genomlysning ske av varje avtal för att säkerställa att ett utbyte är möjligt och inte står i strid med avtalet. Det skulle innebära kontroll av avtalsvillkor i hundratals avtal.

En genomgång av leverantörer, varor och avtalsvillkor är så pass omfattande att externt stöd behöver anlitas. Extern hjälp skulle komma att belasta staden ekonomiskt och ta lång tid.



Samtliga krav och villkor som uppställs i en upphandling måste vara förenliga med LOU och de grundläggande principerna. Krav och villkor som inte är likabehandlande och oproportionerliga får inte ställas upp. Vidare får de tekniska specifikationerna i en upphandling inte innehålla hänvisning till specifika produkter eller visst varumärke om det leder till att vissa anbudsgivare gynnas eller missgynnas (9 kap. 6 § LOU). Detta innebär att det som utgångspunkt inte är tillåtet att ställa krav på specifika produkter eller varumärke och motsatsvis är det inte heller tillåtet att ange att vissa produkter eller varumärke inte får offereras. Om ett anbud förkastas mot bakgrund av dessa faktorer föreligger risk för överprövning och att upphandlingen måste göras om.

Risker

För det fall Malmö stad inför köpstopp avseende israeliska varor alternativt häver hela eller delar av avtal behöver Malmö stad täcka det behov av varor som då uppstår genom att göra otillåtna direktupphandlingar av nya varor. Genom ett sådant agerande exponerar Malmö stad sig för utdömmande av upphandlingsskadeavgift vilken uppgår till lägst 10 000 kr och högst 20 000 000 kr (21 kap. 7 och 9 §§ LOU).

För det fall Malmö stad bryter mot befintliga avtal genom att införa köpstopp, alternativt häver avtal, risker staden att hamna i skadeståndstvist. Malmö stad har svårt att vinna en sådan tvist.

För det fall vissa varor ska ersättas riskerar kostnaderna att öka då avtalade varor, som är föremål för utbyte, är upphandlade i konkurrens och därmed betingar ett relativt lågt pris.

För det fall vissa varor inte är utbytbara, eller möjliga att erhålla från annan leverantör, riskerar staden att stå utan leverans vilket kan innebära – beroende på vilka varor som identifieras – att viss verksamhet påverkas negativt eller inte går att bedriva alls. Malmö stad riskerar att inte kunna bedriva verksamhet i form av vård, skola och omsorg på lagstadgat och adekvat sätt.

För det fall Malmö stad bryter mot LOU och de grundläggande principerna genom att tillämpa otillåtna krav kring förkastande av anbud riskerar Malmö stad att anbudsgivare ansöker om överprövning hos förvaltningsrätten. Risken att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om bedöms vara stor.

Sammanfattningsvis har stadskontoret identifierat följande legala hinder, praktiska och ekonomiska konsekvenser samt finansiella och rättsliga risker.

Legala hinder:

- Kommunalrättsligt utifrån vad som ingår i den kommunala kompetensen.



- EU-rättsligt avseende transparens och likabehandling av leverantörer.
- Upphandlingsrättsligt då saklig grund att förkasta anbudsgivare saknas.
- Avtalsrättsligt då saklig grund för köpstopp, alternativt hävning av avtal saknas.

Konsekvenser:

- Omfattande arbete att identifiera vilka leverantörer som berörs.
- Omfattande arbete att genomlysna hur berörda avtal är konstruerade vad avser bland annat volymlöften och utbytesmöjligheter.
- Omfattande arbete att kartlägga vilka varor som berörs.
- Behov av externt stöd för kartläggning och genomförande.

Risker:

- Otillåtna direktupphandlingar kan behöva genomföras, vilket exponerar Malmö stad för utdömmande av upphandlingsskadeavgift.
- Skadeståndsvister med befintliga leverantörer på grund av avtalsbrott.
- Ersättningsprodukter kan bli väsentligt dyrare än upphandlade produkter.
- Om ersättningsprodukter inte kan erbjudas riskerar Malmö stad att stå utan leverans.
- Uteblivna leveranser kan innebära att lagstadgad verksamhet inte kan bedrivas.
- Vid otillåtna krav kring förkastande av anbud vid upphandling kan antalet överprövningar öka.

Stadskontorets bedömning

Kriget mellan Israel och Hamas, som lett till stort humanitär lidande för civilbefolkningen i regionen, påverkar många Malmöbor som har rötter i eller kopplingar till de drabbade områdena. Detta har föranlett olika opinionsyttringar med förslag på bojkotter med mera.

Mot bakgrund av de legala hinder, de omfattande konsekvenserna och de stora risker som föreligger är stadskontorets bedömning att det inte är vare sig möjligt eller lämpligt att genomföra köpstopp av varor från Israel. Malmö stad bör därför avvakta eventuella direktiv från den svenska regeringen då frågan om att inte köpa in några israeliska varor primärt är en fråga som ankommer på regeringen.



Ansvariga

Gabriella Manieri Upphandlingschef

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör