



Datum

2023-10-13

Vår referens

Gabriella Manieri

Upphandlingschef

Gabriella.Manieri@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Nämndinitiativ av Helena Nanne (M) om köpstopp från leverantörer med verksamhet i Ryssland STK-2023-963

Sammanfattning

Helena Nanne (M) har i nämndinitiativ föreslagit att kommunstyrelsen ska införa köpstopp avseende produkter från Mondelez och granska de produkter som finns i Malmö stads upphandlande sortiment och rapportera till kommunstyrelsen om man identifierar produkter från företag som har verksamhet i Ryssland.

Att införa köpstopp av Mondelez produkter och i förlängningen bojkotta samtliga varor och tjänster som kommer från bolag som har verksamhet i Ryssland är komplext och omfattande. Stadskontoret har identifierat legala hinder, praktiska och ekonomiska konsekvenser samt finansiella och rättsliga risker med att införa köpstopp från leverantörer som inte omfattas av EU:s sanktioner. Ett köpstopp innebär att Malmö stad går utanför sin kommunala kompetens och utsätter sig för stora risker. Det finns även risk att kommunen hamnar i en situation där lagstadgad verksamhet störs och i värsta fall inte alls kan bedrivas.

Förslaget är att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att avslå nämndinitiativet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen avslår nämndinitiativ av Helena Nanne (M) om köpstopp från leverantörer med verksamhet i Ryssland.

Beslutsunderlag

- Nämndinitiativ från Helena Nanne (M) om köpstopp från leverantörer med verksamhet i Ryssland
- Beslut KS 230816 §222 med reservation (M+C)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 231009 Nämndinitiativ av Helena Nanne (M) om köpstopp från leverantörer med verksamhet i Ryssland

Beslutsplanering

Kommunstyrelsen 2023-08-16

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-10-16

Kommunstyrelsen 2023-10-18

Beslutet skickas till

Helena Nanne (M)
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Helena Nanne (M) har i nämndinitiativ vid kommunstyrelsens sammanträde den 16 augusti 2023 §222 föreslagit att kommunstyrelsen ska ge stadskontoret i uppdrag att införa köpstopp av produkter från Mondelez samt att ge stadskontoret i uppdrag att fortsätta granska utbuderna av produkter som finns i Malmö stads upphandlade utbud och rapportera till kommunstyrelsen om man identifierar produkter från företaget som fortsatt har verksamhet i Ryssland.

Initiativtagaren anför i huvudsak följande. Sveriges riksdag har i en stor mängd stödpaket beslutat om såväl humanitärt som militärt stöd och Sverige deltar fullt ut i de sanktioner som har implementerats mot Ryssland. Därtill har olika aktörer i tilltagande grad verkat för att den svenska konsumentmakten ska användas för att förmå företag som fortsätter bedriva verksamhet i Ryssland att upphöra med detta. Ett företag som fått stor kritik för sin omfattande närvaro i Ryssland är Mondelez som i Sverige äger varumärken såsom Aladdin, Marabou, O'boy, Non stop, Toblerone, Daim, V6 Junior, Milka och Philadelphia. Allt fler väljer att bojkotta Mondelez så länge de fortsätter verka i Ryssland och därmed bidrar med skatteintäkter som finansierar den illegala invasionen. Malmö stad har strikta etiska regler kring upphandling. Krav ställs på ekologisk och social hållbarhet. Det är därmed rimligt att också ställa krav på att inte främja aktörer som bidrar med skatteintäkter till det ryska kriget.

Kommunstyrelsen beslutade att ge stadskontoret i uppdrag att bereda initiativet.

Bakgrund

EU:s sanktioner

EU har kontinuerligt sedan år 2014 antagit ett stort antal sanktioner¹ vilka har genomförts genom förordningar som är direkt tillämpliga i svensk nationell rätt. EU:s sanktioner mot Ryssland innehåller bland annat import- och exportrestriktioner mot varor och tjänster inom ett antal ekonomiska sektorer med fokus på bland annat högteknologi och energi. EU fastställer löpande nya direktiv och sanktioner.

Vissa av sanktionerna träffar upphandlingar i medlemsländerna² och innebär att kontrakt inte får tilldelas eller fullgöras:

1. ryska medborgare eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland.
2. juridiska personer, enheter eller organ som till mer än 50 procent direkt eller indirekt ägs av en enhet i punkt 1.
3. fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som agerar för, eller på uppdrag av, en enhet i punkterna 1 eller 2.

¹ [EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland med anledning av anfallskriget mot Ukraina \(sedan 2014\) - Consilium \(europa.eu\)](#)

² [Förbud att tilldela och fullgöra offentliga kontrakt med ryska leverantörer | Upphandlingsmyndigheten](#)

I sanktionsförordningen framgår inte vad som avses med **etablerad**. Kommissionen har dock, med anledning av sanktionerna, uttalat vissa förtydliganden som kan ge viss vägledning³.

Malmö stad följer EU:s sanktionsförordningar.

EU-rättsliga hinder

Vid genomförandet av en upphandling ska lagen om offentlig upphandling (LOU), dess grundläggande principer samt bakomliggande EU-direktiv följas.⁴ 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 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 både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med en upphandling.

Upphandlingsrättsliga hinder

För att förkasta ett anbud från deltagande i en upphandling krävs det saklig grund. Att förkasta en anbudsgivare enbart på den grunden att anbudsgivarens bolag, eller den koncern som anbudsgivaren ingår i, har verksamhet i Ryssland utgör inte saklig grund och strider mot LOU och de grundläggande principerna. Om en anbudsgivare däremot träffas direkt av EU:s sanktioner utgör det saklig grund för att förkasta anbudsgivaren.

Det är inte tillåtet att göra väsentliga ändringar i redan ingångna avtal.⁵ 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 offentligt 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 införa köpstopp av varor och tjänster från en leverantör enbart på den grunden att bolaget, eller den koncern som leverantören ingår i, har verksamhet i Ryssland 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 grunden att bolaget, eller den koncern som leverantören ingår i, har verksamhet i Ryssland utgör inte ett väsentligt avtalsbrott.

Kommunalrättsliga hinder

Kommuner och regioner får inte handha sådana angelägenheter som enbart staten, en annan

³ [Förbud att tilldela och fullgöra offentliga kontrakt med ryska leverantörer | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁴ 4 kap. 1 § LOU och Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU

⁵ 17 kap. 8–14 §§ LOU

kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Den kommunala kompetensen⁶ har varit föremål för domstolsprövning och enligt etablerad praxis får en kommun inte ägna sig åt rent statliga angelägenheter såsom förvars- och utrikespolitik⁷.

Konsekvenser

Att identifiera vilka av stadens leverantörer som har verksamhet i Ryssland är ett omfattande arbete. Kontrollen kommer att innefatta hantering av frågor till, och svar från, hundratals leverantörer. Att därutöver identifiera vilka varor och tjänster som är berörda och som i så fall behöver ersättas med andra, är ett omfattande och komplext arbete. Kontrollen kommer innefatta tusentals produkter. Vid ett utbyte av varor och tjänster måste en genomlysning ske av varje avtal för att säkerställa att utbyte är möjligt och inte står i strid med avtalet. Det kommer att innebära kontroll av avtalsvillkor i hundratals avtal.

En genomgång av leverantörer, varor och tjänster samt avtalsvillkor är så pass omfattande att externt stöd behöver anlitas. Extern hjälp kommer att belasta staden ekonomiskt och kontrollen kommer ta 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 uppställas. 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.⁸ 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 varumärken 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 alternativt häver avtal behöver Malmö stad täcka det behov av varor och tjänster som då uppstår genom att göra otillåtna direktupphandlingar av nya varor och tjänster. Genom ett sådant agerande exponerar Malmö stad sig för ett utdömande av upphandlingsskadeavgift⁹.

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

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

För det fall vissa varor och tjänster inte är utbytbara, eller möjliga att erhålla från annan

⁶ 2 kap. 2 § Kommunallagen

⁷ 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.

⁸ 9 kap. 6 § LOU

⁹ Upphandlingsskadeavgift uppgår till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr. Genom en lagändring den 1 januari 2024 kommer upphandlingsskadeavgiftens tak troligtvis att höjas från 10 000 000 kr till 20 000 000 kr.

[Upphandlingsskadeavgift | Konkurrensverket](#)

leverantör, riskerar staden att stå utan leverans vilket kan innebära 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 Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och de grundläggande EU-rättsliga principerna genom att tillämpa otillåtna krav kring förkastande av anbud riskerar Malmö stad att anbudsgivare ansöker om överprövning hos förvaltningsrätten. Risker 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 utesluta anbudsgivare saknas
- Avtalsrättsligt då saklig grund för köpstopp alternativt hävning av avtal saknas

Praktiska hinder

- 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 och tjänster som berörs
- Behov av externt stöd för kartläggning och genomförande

Ekonomiska risker

- Otillåtna direktupphandlingar kan behöva genomföras, vilket exponerar Malmö stad för ett utdömande av upphandlingsskadeavgift
- Skadeståndstvister med befintliga leverantörer på grund av att avtalsbrott kan uppstå
- 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 vid upphandling kan antalet överprövningar öka

Stadskontorets bedömning

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 en bojkott av varor och tjänster från bolag som inte omfattas av EU:s sanktioner. Malmö stad bör därför avvakta eventuella nya direktiv eller sanktioner från EU eller från den svenska regeringen då frågan om bojkott primärt är en fråga för dessa instanser att ta ställning till.

Stadskontorets förslag är att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att avslå nämndinitiativet.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör