



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-10-07

Diarienummer N050-0337/24

Handläggare

Henrik Karlsson

Angående uppdrag att säkerställa att geografiska inköpsstopp och annan sanktionspolitik utgår från sanktioner beslutade av FN och EU

Förslag till beslut

1. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att upphäva beslut om inriktning avseende hantering av bojkottslistor (2023-09-21, § 108, 782/23)
2. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att förvaltningen får i uppdrag att aktivt bevaka utvecklingen inom frågan kring handel med företag som har eller kan ha kopplingar till Ryssland.
3. Inköps- och upphandlingsnämnden uppdrar åt förvaltningen att återkomma med förslag på agerande i enlighet med nämndens vilja i frågan, då juridiskt och administrativt utrymme för sådant agerande ges.

Sammanfattning

Vid möte i kommunfullmäktige den 12 september år 2024 fattade fullmäktige följande beslut: *Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att omedelbart säkerställa att geografiska inköpsstopp och annan sanktionspolitik enbart utgår från sanktioner beslutade av FN eller EU.*

Förvaltningen bedömer att det beslut som fattades av nämnden den 21 september 2023 kring hantering av bojkottslistor kan vara föremål för att omprövas med anledning av beslut i kommunfullmäktige den 12 september 2024. Detta då det finns skäl att tolka det som att nämndens beslut ska ses som "annan sanktionspolitik" och att dessa inte utgår från sanktioner beslutade av FN eller EU. Förvaltningen ser samtidigt att nämndens beslut även utgick från affärsmässiga och affärsriskperspektiv, vid sidan av affärsetiska perspektiv, och att detta pekar på att nämndens beslut inte ska omfattas av fullmäktiges beslut.

Förvaltningens erfarenhet av användande av bojkottslistorna är dock att användandet varit mindre precist och effektivt än förväntat, och att det av detta skäl finns anledning att ompröva nämndens beslut.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ett användande av frivilliga bojkottslistor, även i den form nämnden beslutat om 21 september 2023, kan potentiellt påverka konkurrensen. Även om beslutet inte handlade om att bojkotta företag, utan att endast genom avtalsklausuler förmå leverantörer att arbeta för att de inte ska vara uppsatta på bojkottslistor, kan det få konsekvens att konkurrensen minskar. Även om denna risk finns är det förvaltningens bedömning att den potentiella risken ur ekonomisk dimension är mycket liten.

Bedömning ur ekologiska dimensioner

Förvaltningen ser inte någon konsekvens ur ekologisk dimension.

Bedömning ur sociala dimension

De frivilliga bojkottslistorna hur en kommun och Sverige ska hantera handel med Ryssland, utifrån det krig Ryssland bedriver mot Ukraina, handlar om affärsetiska perspektiv och i ett bredare perspektiv därmed den sociala dimensionen. Ärendet rör möjligheter och utmaningar med att hantera de frivilliga initiativ som visar olika företags handel med Ryssland. Valet att agera eller inte agera på de så kallade bojkottslistorna påverkar därmed den sociala dimensionen. Den praktiska påverkan är dock liten då det enligt förvaltningens mening varit svårt att hitta ett effektivt och precist förfarande kring bojkottslistorna.

Sammantaget är det förvaltningens bedömning att den praktiska påverkan på den sociala dimensionen är liten.

Bilaga

1. Protokollsutdrag kommunfullmäktige 2024-09-12, § 350
2. Tilläggsyrkande C 2024-09-12
3. Protokollsutdrag inköps- och upphandlingsnämnden 2023-09-21, § 108

Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden ska ta ställning till hantering av det i kommunfullmäktige fattade beslutet om att samtliga nämnder får i uppdrag att säkerställa att geografiska inköpsstopp och annan sanktionspolitik enbart utgår från sanktioner beslutade av FN eller EU.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Med anledning av kriget i Ukraina har EU fattat beslut om elva olika sanktionspaket mot Ryssland samt mot företag och personer från Ryssland och Belarus. Sanktionerna riktas mot import/export, finanssektorn, medieföretag samt mot en stor mängd personer och enheter. Vissa av sanktionerna rör förbud mot tilldelning och fortsatt fullgörande av kontrakt vid offentlig upphandling.

Det finns dock inga sanktioner eller förbud mot företag utanför Ryssland att äga företag i Ryssland, och därmed bedriva verksamhet i Ryssland. Det finns flera initiativ för att visa vilka företag det är som har verksamhet i Ryssland, så kallade bojkottslistor. Förvaltningen har gjort en översiktlig kontroll av vilka bojkottslistor som finns och de listor som tycks vara mest spridda är (byte av namn har skett sedan september 2023)

- Leave Russia, Kyiv School of Economics
- Yale Celi list, Yale School of Management
- State Sanctions Registry (nsdc.gov.ua), Ukrainska myndigheten mot korruption

Under år 2023 gjorde förvaltningen en intern bedömning av konsekvenserna av bojkottslistorna och hur de skulle hanteras i upphandlingar och affärsrelationer. Förvaltningens bedömning var att det inte finns juridiska möjligheter att utesluta anbudsgivare eller häva redan ingångna avtal med anledning av att ett företag finns angivna på någon av ovanstående listor. Vidare var det förvaltningens bedömning att det normalt ligger i såväl köpare som säljares intresse, av både etiska och affärsmässiga skäl, att leverantörer inte är angivna på dessa listor. Förvaltningen föreslog att nämnden skulle fatta beslut om en inriktning där det tydliggörs att det är leverantörens ansvar att kontrollera och informera om eventuella kopplingar mot bojkottslistor samt att det finns en förväntan om att leverantören agerar aktivt för att få bort eller minimera dessa kopplingar. Nämnden beslutade om denna inriktning vid nämndmöte den 21 september år 2023.

Vid möte i kommunfullmäktige den 12 september år 2024 fattade fullmäktige följande beslut: *Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att omedelbart säkerställa att geografiska inköpsstopp och annan sanktionspolitik enbart utgår från sanktioner beslutade av FN eller EU.*

Fullmäktiges beslut gör att inköps- och upphandlingsnämnden behöver ta ställning till om nämndens beslut från 21 september år 2023 behöver omprövas.

Konsekvenser av beslut i Kommunfullmäktige

Förvaltningen kan konstatera att det beslut som fattades av nämnden den 21 september 2023 kan behöva omprövas med anledning av beslut i kommunfullmäktige den 12 september 2024. Om omprövning bör ske avgörs av vilken riktning nämnden avser med beslutet. Förvaltningen ser att det av ordalydelsen i fullmäktiges beslut framstår som att nämndens beslut ska ses som ”annan sanktionspolitik” och att dessa inte utgår från

sanktioner beslutade av FN eller EU. Förvaltningen ser samtidigt att det finns andra affärsperspektiv och risker att väga in. Dock menar förvaltningen att det finns skäl att oavsett tolkning av detta är nödvändigt med en översyn av det beslut nämnden fattade 21 september 2023, utifrån de erfarenheter som dragits av hur bojkottslistorna kan användas.

Det finns, enligt förvaltningen, affärsmässiga skäl och hantering av affärsrisker till att försöka säkerställa att leverantörer inte finns angivna på bojkottslistor, vilket pekar på att nämndens beslut inte ska ses som sanktionspolitik. Den debatt som fördes under sommaren 2023 kring att leverantörer var angivna på olika listor visar att listorna får en effekt på köpande organisationer, och detta är något en stor köpare som Göteborgs stad behöver hantera.

Erfarenheter av bojkottslistor

Förvaltningen kan samtidigt se att ett användande av bojkottslistorna mot leverantörer har visat sig vara mindre precist och effektivt än förväntat. Förvaltningen har använt en extern resurs för bred kontroll och den erfarenhet som denna leverantör har av bojkottslistorna stämmer med förvaltningens bild. Det finns tre typer av utmaningar värda att nämna.

För det första är erfarenheten är att de som träffas av bojkottslistorna i Sverige ofta gör det på grund av att de helt eller delvis ägs av en internationell koncern som har verksamhet i Ryssland. Det svenska företaget har i praktiken begränsade möjligheter att påverka detta, vilket gör att tanken bakom nämndens beslut från 21 september 2023 inte kan fullföljas. Tanken var att få företagen att agera så att de inte längre skulle vara kvar på listan. Om detta i praktiken inte låter sig göras blir förfarandet administrativt betungande för både köpare och säljare utan att ge någon effekt.

För det andra finns stora utmaningar med att använda bojkottslistorna då de inte är kopplade mot unika leverantörer utan normalt bara anger namn på koncerner. Det kräver ett omfattande arbete för att säkerställa uppdaterad information och kontroll över olika internationella koncerners ägande av olika företag i en komplicerad struktur, där det svenska bolaget kan befinna sig många nivåer ner i en ägarstruktur tillsammans med hundratals andra företag. Här skiljer sig bojkottslistorna från de sanktionsbeslut som EU fattat beslut om, där sanktionslistorna pekar mot unika företag vilket gör kontrollen avsevärt mycket rättssäkrare och tydligare.

Till sist finns det en oklarhet kring hur de olika listorna håller informationen uppdaterad. I flera fall är information om status kring stora koncerner inte uppdaterad sedan mitten av 2023.

Behov av att följa utveckling

Förvaltningen ser att frågan om hur företag med koppling till Ryssland ska hanteras fortfarande är aktuell och behöver utvecklas. Det är en fråga om såväl affärsetik som affärsmässighet. Sanktionsbeslut av EU är utan tvekan det instrument som är mest effektivt då internationella sanktioner på ett tydligt sätt verkar mot samtliga aktuella företag och köpande organisationer på ett enhetligt sätt. Rätt formulerade ger de köpande organisationer möjlighet att utesluta leverantörer från deltagande i upphandlingar och möjlighet att häva ingångna avtal.

Det är förenat med stora utmaningar för en enskild kommun att agera vid sidan av nationella sanktionsbeslut, men det handlar framförallt om administrativa frågor och vilka

verktyg som står till buds kan förändras. Det är därför viktigt att Göteborgs stad aktivt följer utvecklingen av vilka verktyg och instrument som står till buds kring att följa och begränsa handel med Ryssland, vid sidan av internationella sanktionsbeslut som staden naturligtvis alltid ska följa. Detta bör göras tillsammans med andra stora köpare, både på kommunsidan och på regionsidan.

Förvaltningens bedömning

Vad gäller kommunfullmäktiges beslut från den 12 september 2024 menar förvaltningen att det finns en oklarhet om nämndens beslut från 21 september 2023 omfattas och om nämnden behöver ompröva sitt beslut, även om ordalydelsen pekar mot att nämndens beslut omfattas. Samtidigt har en ökad kunskap om bojkottslistorna och hur de kan användas lett till att förvaltningen ser att den arbetsinsats som krävs för att använda bojkottslistorna är för stor i förhållande till den oklara och begränsade effekt som det leder till.

Utifrån ovanstående resonemang föreslår förvaltningen att nämnden beslutar att den hantering av bojkottslistor som beslutades av nämnden den 21 september 2023 avvecklas och ersätts med beslut om att förvaltningen får i uppdrag att aktivt bevaka utvecklingen inom frågan kring handel med företag som har eller kan ha kopplingar till Ryssland samt att förvaltningen återkommer med förslag på agerande i enlighet med nämndens vilja i frågan då juridiskt och administrativt utrymme för sådant agerande ges.

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör