

# Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner

*Sofia Lundberg  
Per-Olov Marklund*

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2013:10*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24054-0

# Förord

Värdet av de offentliga upphandlingar som varje år görs i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor, vilket motsvarar runt 15 procent av BNP. Den sammantagna storleken på upphandlingarna gör att de har kommit att uppfattas som ett tilltalande instrument för att förverkliga olika politiska ambitioner. Det är därför inte ovanligt att upphandlingarnas huvudsakliga syfte – att säkerställa en väl fungerande konkurrens – kompletteras med sociala, miljömässiga och andra krav. På miljöområdet förekommer t.ex. att myndigheter ställer särskilda krav i livsmedelsupphandlingarna. En grundläggande fråga är om det är en ändamålsenlig och kostnads-effektiv miljöpolitik.

I denna rapport till ESO analyserar docent Sofia Lundberg och fil. dr Per-Olov Marklund förutsättningarna för att s.k. grön offentlig upphandling ska fungera som ett mål- och kostnads-effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Författarnas slutsats är att grön upphandling har små förutsättningar att vara ett effektivt instrument i miljöpolitiken. För att upphandlingar ska kunna fungera bra som styrmedel måste vissa marknadsförutsättningar vara uppfyllda. Den offentliga sektorn måste vara en betydande aktör på marknaden för det som ska upphandlas, leverantörernas utbud måste vara priskänsligt och konsumenternas efterfrågan okänslig för prisförändringar. Om förutsättningarna inte är uppfyllda uppnås inte önskat resultat och effekterna av ökad offentlig efterfrågan på gröna varor kan till och med bli ökad miljöbelastning.

Med utgångspunkt i ekonomisk forskning framhåller författarna att grön upphandling inte är ett effektivt styrmedel om den offentliga sektorns ökade efterfrågan leder till en minskad privat efterfrågan. Det blir fallet om det finns få möjliga leverantörer och de privata konsumenternas efterfrågan är priskänslig. Empiriska studier visar också att den privata efterfrågan på just ekologiska

livsmedel är priskänslig. Om de potentiella leverantörerna dessutom har olika produktionsteknologier är grön upphandling inte heller ett kostnadseffektivt styrmedel eftersom det inte är tillåtet att ställa olika krav på olika leverantörer. Upphandling är också ett mindre kraftfullt styrmedel jämfört med t.ex. en miljöskatt eftersom det är frivilligt för leverantörerna att delta i anbudsprocessen. Sammantaget leder analysen fram till att författarna inte kan rekommendera offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt instrument.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Lars Hultkrantz, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska bidra till de allt intensivare diskussionerna om möjligheterna att nå olika politiska mål genom offentlig upphandling.

Stockholm i december 2013

Hans Lindblad  
Ordförande i ESO

# Författarnas förord

Den här rapporten behandlar miljöhänsyn i offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrinstrument och frågan om detta instrument är att betrakta som ett välfärdsekonomiskt effektivt sådant. Vårt svar på frågan är i korthet att det är det inte. Vi visar att de marknadsmekanismer som ofta används som argument för ambitionerna att införa miljöhänsyn i offentlig upphandling generellt inte stödjer dessa ambitioner.

Hur kan den politiska idén att använda den offentliga sektorns köparmakt till att påverka samhällets produktion och konsumtion till att blir mindre miljöbelastande vara annat än god? Kan den, eller bör den ens kritiseras?

Det enkla svaret är att i en demokrati är det självklart att den politik som förs ska utvärderas med jämna mellanrum, detta gäller även politiska styrinstrument. Våra resurser är begränsade och som sådana har de en alternativ användning. Även om vi inte kan nå vad som kallas mål- eller kostnadseffektiv miljöpolitik bör vi åtminstone försöka välja de styrmedel som är minst dåliga. Det lämnar mer resurser över till annat, inklusive ytterligare miljöåtgärder.

Som styrmedel är miljöhänsyn i offentlig upphandling associerat med en rad brister, och under nuvarande förhållanden rekommenderar vi det inte. Vi förstår attraktionskraften i upphandlingen som styrmedel. Det är inte transparent och därmed är kostnaderna för dess införande inte tydliga, och vem tycker inte att ”vi köper grönt” låter bra? Faran ligger i att lita på ett styrmedel som inte har önskvärd miljöeffekt, och därmed kanske bara är transaktionskostnadsdrivande. Det leder oss bort från alternativ som i högre grad, och mer resurseffektivt, kan bidra till reducerad miljöbelastning.

Vi vill tacka de personer som deltagit i vår referensgrupp och personal vid ESO. Ni har kommit med goda och insiktsfulla förslag

till förbättringar. Hur de har införts i rapporten är helt vårt ansvar, och vi ber om ursäkt för den händelse vi inte gjort dem rättvisa. Vi vill även framföra vårt tack till VISMA/OPIC för hjälp med data.

Sofia Lundberg och Per-Olov Marklund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>21</b>
1.1 Bakgrund och syfte .....	21
1.2 Tidigare studier .....	26
1.3 Data.....	29
<b>2 Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel.....</b>	<b>31</b>
2.1 Juridiska ramar för miljöhänsyn i offentlig upphandling .....	31
2.2 Upphandlingsprocessens faser .....	34
<b>3 Miljöstyrning via offentlig upphandling i praktiken .....</b>	<b>41</b>
3.1 Verksam miljöpolitik .....	41
3.2 Krav och kriterier – designmöjligheter .....	43
3.3 Vem är det som styr? .....	48
3.4 Offentlig upphandling – vilken typ av styrmedel? .....	51
3.5 Verksamheten eller samhället? LCC och LCA.....	53
<b>4 Måleffektivitet .....</b>	<b>57</b>
4.1 Substitutionspolicy .....	58

4.2	Omställningspolicy .....	61
4.3	Den gröna offentliga upphandlingens marknadseffekter och måleffektivitet .....	68
<b>5</b>	<b>Kostnadseffektivitet .....</b>	<b>77</b>
5.1	Grön offentlig upphandling: ett kostnadseffektivt styrmedel? .....	77
5.2	Kostnadseffektivitet i flera dimensioner.....	80
5.3	Kostnadseffektivitet och dynamik .....	82
<b>6</b>	<b>Sammanfattande kommentarer kring samhällekonomisk effektivitet.....</b>	<b>85</b>
<b>7</b>	<b>Upphandling av livsmedel och 25-procentsmålet för ekologiska inköp .....</b>	<b>89</b>
7.1	Livsmedelsmarknaden i Sverige.....	92
7.2	Miljöhänsyn i livsmedelsupphandling.....	95
7.3	Ekologiska och närproducerade livsmedel.....	97
<b>8</b>	<b>Den offentliga sektorn och livsmedelsmarknaden .....</b>	<b>103</b>
<b>9</b>	<b>Kostnad och effekt på 25-procentsmålet – styrmedelsfrågan .....</b>	<b>111</b>
<b>10</b>	<b>Sammanfattande diskussion och slutsatser .....</b>	<b>119</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>125</b>
	<b>Appendix 1: Rekommendationer gällande livsmedels- upphandlingar .....</b>	<b>135</b>



# Sammanfattning

I den här rapporten analyseras förutsättningarna för att offentlig upphandling ska fungera som ett mål- och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. I anslutning till detta diskuteras också ambitionen att 25 procent av de livsmedel som offentlig sektor upphandlar ska vara ekologiska. Frågan är om offentlig upphandling av ekologiska livsmedel är ett effektivt medel för att nå målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologiskt jordbruk.

## *Bakgrund*

Ambitionen att via den offentliga upphandlingen bedriva miljöpolitik bygger på att den offentliga sektorns inköp i många länder utgör en betydande del av ekonomin. Bland EU:s medlemsländer uppskattas den offentliga sektorns upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader i genomsnitt uppgå till 16 procent av BNP. Genom att ta miljöhänsyn i upphandlingarna, s.k. grön upphandling, antas myndigheter och enheter (fortsättningsvis myndigheter) kunna påverka den privata produktionen och konsumtionen i mer hållbar riktning. Hur väl grön upphandling fungerar beror dock i grunden på hur producenter och konsumenter på olika marknader reagerar på den gröna upphandlingen. I den här rapporten diskuterar vi förhållandet mellan de politiska argument som används för att motivera grön offentlig upphandling och de marknadsmekanismer argumenten hänvisar till.

Offentlig upphandling är inte primärt ett miljöpolitiskt styrmedel. Vid en upphandling är det huvudsakliga syftet att tillgodose ett behov (av en vara, tjänst eller entreprenad) som myndigheten har för att kunna bedriva sin verksamhet. Det är med andra ord inte att minska miljöbelastningen. Det juridiska ramverket, t.ex. de EU-direktiv och allmänna rättsprinciper som

reglerar den offentliga upphandlingen, har inte heller primärt fokus på miljön. Rättsprinciperna ska i stället säkerställa en fungerande konkurrens genom att bland annat ge potentiella leverantörer inom EU lika villkor i konkurrerensen om offentliga kontrakt. Det leder inte nödvändigtvis till att reducerad miljöbelastning nås till så låg kostnad som möjligt för samhället. Det är inte ens säkert att upphandlingen reducerar miljöbelastningen.

### *Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel*

Som politiskt styrmedel fungerar grön upphandling som en substitutions- och/eller omställningspolicy. I det första fallet substituerar myndigheter en mindre miljöbelastande (fortsättningsvis kallad *grön*) produkt för en annan, mer miljöbelastande (fortsättningsvis kallad *konventionell*) produkt. En omställningspolicy har ambitionen att direkt styra leverantörernas produktionsprocesser och syftar till investeringar i mindre miljöbelastande teknologier (produktion).

För att svara på frågan om offentlig upphandling är ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel utgår vi från två olika effektivitetsbegrepp; måleffektivitet och kostnadseffektivitet. Med måleffektivitet avses en miljöpolicy som leder till utsläppsminskningar som på förhand är förutsägbara och önskvärda. Med kostnadseffektivitet menas att den utsläppsreduktion som en policy leder till sker till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Med utgångspunkt i tidigare forskning redovisar vi att grön upphandling har mycket begränsade förutsättningar att fungera som ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel. En förklaring är att leverantörerna själva väljer om de ska delta i en upphandling. Det kommer de bara att göra om kostnaden för att leverera föremålet för upphandlingen och den investering som eventuellt krävs för att möta den miljömässiga standard som efterfrågas är mindre än den förväntade avkastningen från att vinna kontraktet.

En annan förklaring till att grön upphandling har en liten potential att fungera som ett måleffektivt styrmedel, är att marknadskrafterna sannolikt kommer att verka åt motsatt håll. Givet att den upphandlande myndigheten är en betydande marknadsaktör kommer nämligen marknadspriserna på *både* gröna och konventionella produkter att påverkas av inköpen. Myndighetens minskade efterfrågan på konventionella produkter leder till

att priset på dessa varor sjunker, medan efterfrågan och priset på gröna produkter stiger. Det innebär att bland övriga konsumenter ökar efterfrågan på konventionella produkter samtidigt som den minskar för gröna produkter. Myndighetens gröna inköp får alltså en motverkande effekt bland övriga konsumenter. Det kan inte heller uteslutas att myndighetens miljöhänsyn leder till att samhällets totala konsumtion av gröna *och* konventionella produkter ökar, potentiellt med ökad miljöbelastning som följd.

Sammanfattningsvis bestäms den gröna upphandlingens nettoeffekt på miljön av hur priskänsliga konsumenter och producenter är, hur stort inflytande den upphandlande myndigheten har som köpare och hur miljöbelastande de konventionella respektive gröna produkterna är.

Avsikten med offentlig upphandling som omställningspolicy är att få leverantörer att sluta producera för den konventionella marknaden och i stället producera för den gröna marknaden. För att leverantörerna ska göra det måste det vara lönsamt. Om myndighetens inköp enbart utgör en liten del av leverantörernas omsättning är sannolikheten för omställning relativt låg.

Grön offentlig upphandling kan inte heller anses vara ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel, dvs. det leder inte till att potentiella leverantörer reducerar utsläpp till den för samhället lägsta kostnaden. Detta följer av att upphandling är ett administrativt och/eller kvantitativt styrmedel och inte ett ekonomiskt styrmedel. Administrativa styrmedel ställer t.ex. krav på att en viss teknik eller ett visst material används i produktionen medan kvantitativa styrmedel syftar till att direkt reglera utsläppskvantiteter. Dessutom innebär EU:s upphandlingsdirektiv viktiga juridiska restriktioner för möjligheten att ställa de leverantörsspecifika administrativa och kvantitativa krav som är nödvändiga (men inte tillräckliga) för ett kostnadseffektivt utfall. Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv är ekonomiska styrmedel att föredra eftersom de prissätter utsläppen så att leverantörerna anpassar sig på det sätt som är kostnadsminimerande för dem, dvs. var och en minskar utsläppen tills dess att marginalkostnaden för ytterligare minskningar är lika med priset för ytterligare utsläpp. Detta kräver, till skillnad från grön upphandling, inte fullständig information om leverantörernas produktionsteknologier.

*Styrmedel för livsmedelsmarknaden*

Sverige har ett miljöpolitiskt mål om att 20 procent av den odlingsbara marken ska vara certifierad för ekologiskt jordbruk. För att uppnå detta finns en inriktning om att 25 procent av den offentliga sektorns livsmedelsinköp ska utgöras av ekologiska livsmedel. Ursprungligen var ambitionen att båda målen skulle vara uppfyllda 2010. De uppnåddes dock inte, men ansträngningarna för att nå dem fortsätter.

Formuleringen av 25-procentsmålet innebär att den offentliga sektorn betraktas som en föregångare på livsmedelsmarknaden. Genom att upphandla ekologiska livsmedel i stället för konventionella antas offentlig sektor kunna skapa incitament för svenskt jordbruk att ställa om från konventionell till ekologisk produktion. För att relatera till den generella diskussionen om styrmedel ovan är detta primärt en substitutionspolicy där myndigheter byter ut konventionella livsmedel mot ekologiska. Det är således inte fråga om en omställningspolicy i den meningen att myndigheterna kräver att leverantörerna ska ställa om till ekologisk produktion, även om den långsiktiga ambitionen är att substitutionen ska leda till det.

Den offentliga sektorns konsumtion utgör ungefär 4 procent av den totala livsmedelsmarknaden och sektorn kan alltså inte betraktas som en betydande aktör på marknaden. Möjligheterna att påverka den privata produktionen och konsumtionen måste därmed anses vara starkt begränsade.

En majoritet av Sveriges kommuner, landsting och regioner har målsättningar för sina inköp av ekologiska livsmedel och ekologiska produkter betingar ofta ett högre pris än konventionella. För att täcka de merkostnader som de ekologiska inköpen medför, måste därför myndigheterna antingen ändra livsmedelsinköpets sammansättning och/eller kvalitet, omfördela resurser från andra delar av verksamheten eller höja skatter och avgifter.

En anledning till att det genom offentlig upphandling av ekologiska livsmedel kan vara svårt att nå målet om ekologisk certifiering av den odlingsbara marken i Sverige är att en betydande andel (omkring hälften) av de ekologiska livsmedel som upphandlas är importerade. En annan anledning som finns dokumenterad i den empiriska forskningen är att de privata konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel är relativt priskänslig, i vissa fall mycket priskänslig.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns lite som talar för att offentlig upphandling är ett verksamt medel för att styra mot målet om en ökad ekologiskt odlingsbar markareal i Sverige. Detta beror främst på att:

- (i) den offentliga sektorn är en liten aktör på livsmedelsmarknaden,
- (ii) andelen ekologiska livsmedel som importeras är relativt hög,
- (iii) de privata konsumenterna är relativt känsliga för prisförändringar på ekologiska livsmedel.

#### *Slutsatser - rekommendationer*

Vår centrala slutsats är att offentlig upphandling inte bör användas som ett miljöpolitiskt instrument. Detta gäller generellt oavsett marknad, dvs. även för det den studerade livsmedelsmarknaden.

Marknadsförutsättningarna för att grön upphandling ska fungera som ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel är inte uppfyllda. Även om de vore det har grön upphandling liten möjlighet att vara ett kostnadseffektivt styrmedel. Till detta ska också läggas att myndigheternas gröna upphandlingar riskerar att ske på bekostnad av möjligheten att via upphandlingsinstrumentet nå målen för den egna verksamheten.



# Summary

This report analyses the prerequisites for enabling public procurement to work as a goal- and cost-effective environmental policy instrument. The ambition that 25 per cent of the food procured by the public sector is to be organic is also discussed in connection with this. The question is whether public procurement of organic food is an effective means of achieving the goal that 20 per cent of the arable land in Sweden is to be certified for organic agriculture.

## *Background*

The ambition of pursuing environmental policy via public procurement is based on the fact that in many countries, public sector purchases account for a considerable share of the economy. Among EU Member States, public sector procurement of goods, services and contracts amounts on average to 16 per cent of GDP. By taking environmental considerations into account in procurements, known as ‘green public procurement’, public authorities and entities (hereafter authorities) are assumed to be able to influence private production and consumption in a more sustainable direction. How well green public procurement works, however, is basically dependent on how producers and consumers in various markets react to these procurement procedures. In this report, we discuss the relationship between the political arguments used to justify green public procurement and the market mechanisms to which the arguments refer.

Public procurement is not primarily an environmental policy instrument. The main aim in any procurement is to satisfy a need (i.e., a product, service or contract) an authority has in order to conduct its activities. In other words, the main aim is not to reduce stress on the environment. Nor does the legal framework, such as

the EU directives and general legal principles regulating public procurement, have the environment as its primary focus. Rather, legal principles are to secure effective competition by ensuring equal terms for potential suppliers within the EU in the competition for public contracts. This does not necessarily imply reduced environmental impact at the lowest possible cost to society. It is not even certain that the procurement will reduce impact on the environment.

### *Public procurement as an environmental policy instrument*

As a policy instrument, green public procurement works as a substitution and/or transition policy. In the first instance, authorities substitute a less environmentally harmful (henceforth called *green*) product for another, more environmentally harmful (henceforth called *conventional*) product. The purpose of a transition policy is to directly steer suppliers' production processes with the aim of encouraging investments in less environmentally harmful technologies (production).

To answer the question of whether public procurement is an effective environmental policy instrument, we have used two different effectiveness concepts: goal-effectiveness and cost-effectiveness. Goal-effectiveness concerns an environmental policy that leads to emissions reductions that are predictable and desirable in advance. Cost-effectiveness means that the emissions reduction resulting from a policy occurs at the lowest possible socio-economic cost.

Based on previous research, our report shows that green public procurement has very limited potential to function as a goal-effective environmental policy instrument. One explanation for this is that suppliers themselves choose whether they will participate in a procurement procedure. They will only do so if the cost for delivering the object of the procurement and any investment that may be required to meet the environmental standards demanded are less than the expected return from winning the contract.

Another explanation why green public procurement has a small potential to work as a goal-effective instrument is that the market forces are likely to work in the opposite direction. Given that the procuring authority is an significant actor in the market, the



market prices of *both* green and conventional products will be affected by the purchases. Reduced demand for conventional products by authorities will lead to the price of these goods falling, while the price of green products will rise. This means that the demand among other consumers for conventional products will rise at the same time as it will fall for green products. Authorities' green purchases will consequently have a counterproductive effect among other consumers. Nor can it be ruled out that authorities' environmental considerations could lead to a rise in society's total consumption of green *and* conventional products, potentially resulting in an increased impact on the environment.

In summary, the net effect of green public procurement on the environment is determined by how price sensitive consumers and producers are, how strong an influence the procuring authority has as a purchaser, and how large the environmental impact is of the conventional product versus the green product.

The intention of public procurement as a transition policy is to encourage suppliers to stop producing for the conventional market and instead produce for the green market. In order for suppliers to do this, it must be profitable. If the authority's purchases only account for a small part of the suppliers' turnover, the likelihood of transition is relatively low.

Nor can green public procurement be considered a cost-effective environmental policy instrument, i.e. it does not lead to potential suppliers reducing their emissions at the lowest possible cost to society. This is the result of procurement being an administrative and/or quantitative instrument and not an economic instrument. Administrative instruments require, for example, that a certain technology or a certain material is used in production, while quantitative instruments aim to directly regulate emissions quantities. Furthermore, the EU procurement directive involves important legal restrictions concerning the possibility of setting supplier-specific administrative and quantitative requirements that are necessary (but not sufficient) for a cost-effective outcome. From a cost-effectiveness perspective, economic instruments are preferable as they put a price on emissions so that suppliers adapt to minimise their costs, i.e. each one reduces its emissions until the marginal cost for further reductions is equal to the cost of additional emissions. Unlike green public procurement, this does not necessitate complete information about the suppliers' production technologies.

*Policy instruments for food markets*

Sweden has an environmental policy goal that 20 per cent of its arable land is to be certified for organic farming. To achieve this, there is an aim that 25 per cent of public sector food purchases consist of organic foods. Originally, the ambition was that both goals would be achieved by 2010. This did not happen, however, but the efforts to achieve them are ongoing.

The wording of the 25 per cent goal implies that the public sector is considered a pioneer in the food market. By procuring organic rather than conventional foods, it is assumed that the public sector can create incentives for Swedish agriculture to make the transition from conventional to organic production. To relate to the general discussion about policy instruments above, this is primarily a substitution policy in which authorities substitute organic foods for conventional ones. It is consequently not a question of a transition policy in the sense that authorities demand that suppliers transfer to organic production, even though the long-term ambition is that substitution should lead to this.

Public sector consumption accounts for approximately 4 per cent of the total food market and thus the sector cannot be considered a significant actor in the market. The possibility of influencing private production and consumption must therefore be considered severely limited.

A majority of Sweden's municipalities, county councils and regions have goals for their purchases of organic foods, and organic products often command a higher price than conventional ones. To cover the additional costs involved in purchasing organic foods, authorities must therefore change the composition of their food purchases and/or its quality, reallocate resources from other parts of their activities or raise taxes and fees.

One reason why it may be difficult to achieve the goal of organic certification of arable land in Sweden through public procurement of organic foods is that a significant proportion (approximately half) of the organic foods procured are imported. Another reason documented in empirical research is that private consumer demand for organic foods is relatively price sensitive, and in some cases very price sensitive.

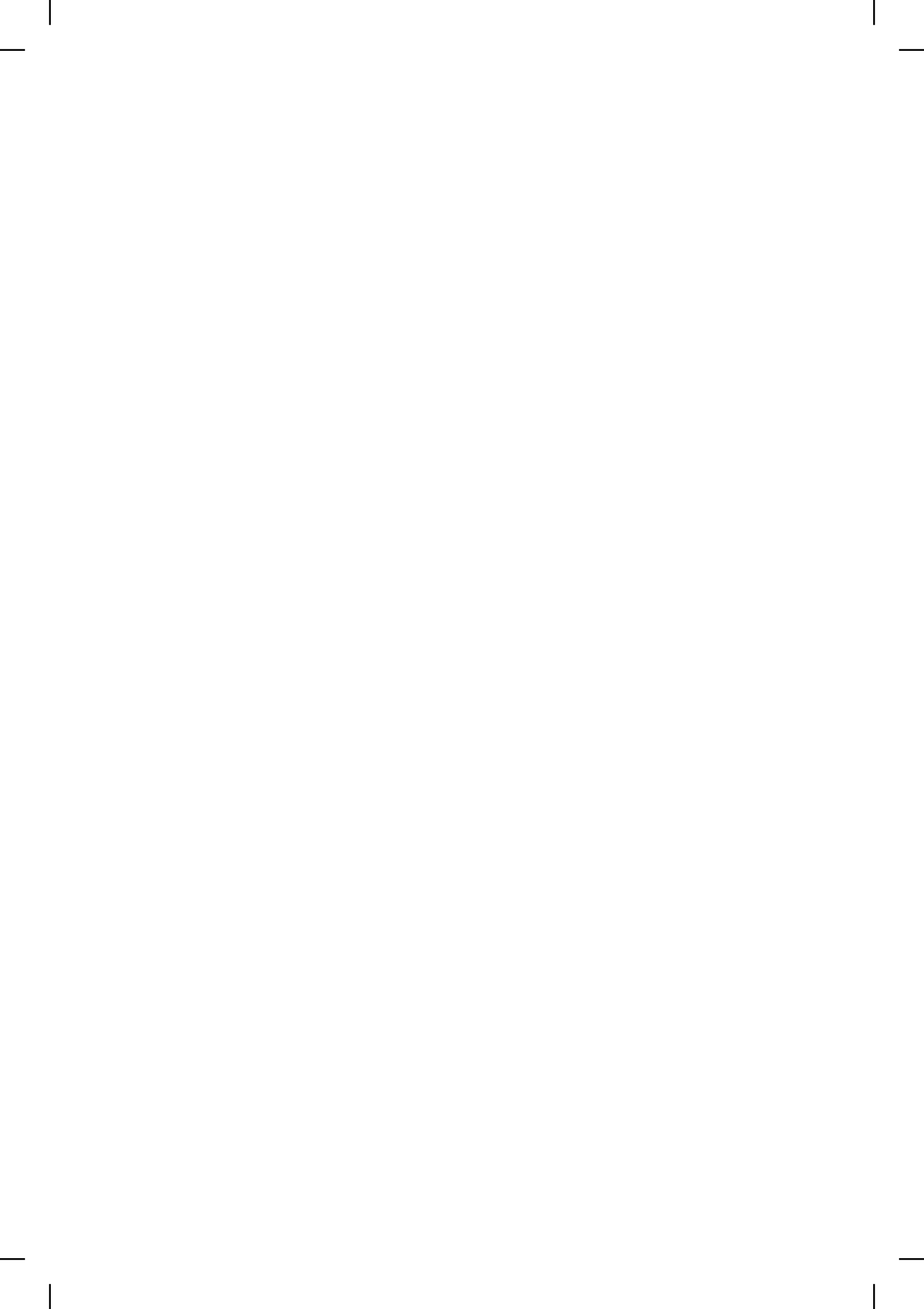
In summary, it can be said that there is little evidence that public procurement is a viable tool for moving towards the goal of increased organic arable land in Sweden. This is primarily due to:

- (i) the public sector being a small actor in the food market,
- (ii) the share of organic foods that are imported is relatively high, and
- (iii) private consumers are relatively sensitive to fluctuations in the price of organic foods.

### *Conclusions – recommendations*

Our central conclusion is that public procurement should not be used as an environmental policy instrument. This applies in general and regardless of market, i.e. even for the food market examined here.

The market conditions needed to enable green public procurement to function as a goal-effective environmental policy instrument have not yet been fulfilled. Even if they had been, green public procurement has limited potential to be a cost-effective instrument. It should also be added that there is a risk of authorities' green public procurements taking place at the expense of the possibility of achieving the organisation's own goals through procurement instruments.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

Det övergripande syftet med denna rapport är att utifrån ett välfärdsekonomiskt perspektiv analysera förutsättningarna för offentlig upphandling att verka som ett mål- och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Denna analys är i huvudsak teoretisk. Vidare analyseras mer specifikt om ekologiska hänsyn i offentliga upphandlingar av livsmedel är ett effektivt sätt att nå målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. För att nå detta mål fastställde Sveriges Riksdag 2006 att den offentliga sektorns konsumtion av ekologiskt certifierade livsmedel vid utgången av 2010 skulle uppgå till 25 procent av sektorns totala livsmedelskonsumtion (Miljö- och jordbruksutskottet, 2005; Skr. 2005/06:88). Inom ramen för analysen av offentlig upphandling som styrmedel för att nå detta mål kopplas den teoretiska analysen till deskriptiv statistik, enklare regressionsanalys och tidigare empirisk forskning.

De politiska ambitionerna med offentlig upphandling bygger på tanken att upphandlande myndigheter som betydande marknadsaktörer via sina inköp kan påverka produktionen och konsumtionen i mer hållbar riktning. På så sätt antas den offentliga sektorn bidra till att miljömål på nationell och EU-nivå kan nås. Tanken är att genom att öka den offentliga sektorns ”gröna” inköp skapas ett större utbud av miljövänligare produkter, vilket förväntas stimulera privata konsumenters efterfrågan på motsvarande produkter och förstärka producenternas incitament att bli mindre miljöbelastande.

Förståelsen för upphandlingens potential som styrmedel måste därför kopplas till marknadens funktionssätt, det vill säga hur privata konsumenter och producenter reagerar på effekterna av upphandlande myndigheters ökade inköp av mindre miljöbelastande produkter. Vi kommer därför att diskutera matchningen

mellan politiska argument för offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel och de marknadsmekanismer som hänvisas till. Därutöver krävs att upphandlingens potential som styrmedel kopplas till själva upphandlingsprocessens olika faser, vilka bland annat inkluderar välfärdsekonomiska och juridiska aspekter.

Vad är då offentlig upphandling? Enligt lagstiftningen är det åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet (eller enhet) för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader (2 kap. 13 § LOU). Grön offentlig upphandling<sup>1</sup> definieras av EU-kommissionen som "... ett förfarande för de offentliga myndigheternas upphandling av varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats" (EC, 2008, s. 6). Av samma källa framgår att "Miljöanpassad offentlig upphandling har allt mer kommit att ses som ett politiskt styrmedel" (s. 3). Grön offentlig upphandling kan därmed tolkas som en situation där myndigheter går från en inköspolicy riktad mot konventionella produkter till en policy riktad mot mindre miljöbelastande produkter. I fortsättningen kommer vi, för enkelhetens skull, att skriva *grön produkt* om den vara, tjänst eller entreprenad som är mindre miljöbelastande än motsvarande konventionella alternativ. En *konventionell* produkt kan mycket väl ha gröna egenskaper, men belastar miljön *mer* än den gröna produkten. Produkternas negativa miljöpåverkan syns inte helt och hållet i priserna, vilket innebär att det finns anledning att införa miljöpolitiska styrmedel.

De politiska ambitioner och riktlinjer som omger miljöhänsyn i offentlig upphandling omfattar till stor del skrivelser som är synonyma med det som normalt definieras som klimat- och energipolitik. I föreliggande rapport betraktar vi emellertid miljöhänsyn mer generellt, vilket innebär att hänsynen även kan omfatta andra miljöproblem än de som specifikt härrör från energiförbrukning och växthusgaser.

Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrinstrument på europeisk nivå kan dateras till 1999 och den så kallade Cardiff-processen där det fattades beslut om att miljöhänsyn ska beaktas i EU:s samtliga beslut.<sup>2</sup> I samband med detta identifierades offentlig

<sup>1</sup> Det motsvarande engelska uttrycket är "Green Public Procurement", med den internationellt välkända förkortningen GPP.

<sup>2</sup> Enligt McCrudden (2004) kan de första nationella och internationella miljöpolitiska ambitionerna med offentlig upphandling hänföras till 1990-talet. Miljöpolitiska ambitioner i form av multilaterala avtal finns sedan 1994 inom WTO, vilka sedan 1 januari 1996

upphandling som ett strategiskt styrmedel. Cardiffprocessen följdes upp 2001 med ett tillägg till upphandlingsdirektiven om möjligheterna att tilldela kontrakt baserat på miljökriterier. Från EU meddelades att den offentliga upphandlingen ansågs ha god potential att bidra till uppfyllelse av EU:s miljömål (SOU 2013:12). EU:s ambitioner kom 2003 att kompletteras med nationella handlingsplaner (NAP) för miljöanpassad offentlig upphandling (EC, 2003). Sverige antog sin plan 2007 (Skr. 2006/07:54) och i dag har så gott som samtliga EU-länder infört NAP:s (Kahlenborn, Moser, Frijdal och Essig, 2011).

Med ambitionen att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska leda till miljöförbättringar föreslog den Europeiska kommissionen (EC, 2008) initialt tio prioriterade sektorer som speciellt lämpliga att fokusera på, såsom ”Mat och cateringtjänster”, ”Transporter och transporttjänster” och ”Energi” (från förnybara energikällor).<sup>3,4</sup> För att harmonisera och underlätta upphandlingsprocessen föreslogs dessutom gemensamma kriterier för miljöhänsyn. Tanken är att kriterierna för respektive prioriterad sektor ska passa upphandlande myndigheter av olika slag och oberoende av nationalitet.

Kriterierna för miljöhänsyn delas in *kärnkriterier* och *övergripande kriterier*. Kärnkriterier är inriktade på de mest centrala miljöproblemen och dess tillämpning ska, enligt definitionen, inte medföra någon betydande kostnadsökning för myndigheten (EU, 2011). Övergripande kriterier kan däremot leda till kostnadsökningar då de avser de miljömässigt bästa produkterna. År 2008 lanserade kommissionen målet att till 2010 ska 50 procent av all upphandling inom EU uppfylla alla de gemensamt godkända kärnkriterierna för den prioriterade sektor som upphandlingen omfattar (EC, 2008). På uppdrag av kommissionen genomförde Ballesteros

---

kompletteras med plurilaterala avtal i ”Government Procurement Agreement (GPA). Det senare är ett avtal som tecknats mellan 27 medlemsstater inom EU, Hong Kong, Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Aruba, Norge, Singapore, Schweiz och USA. GPA är det enda bindande avtal inom WTO som avser offentlig upphandling (<http://www.wto.org>), och de miljöpolitiska ambitioner som anges i GPA påverkar därmed skrivningarna i EU:s upphandlingsdirektiv.

<sup>3</sup> De prioriterade sektorerna valdes ut på basis av potentialen att leda till miljöförbättringar. Detta inkluderade: ”... offentliga utgifter, potentiella effekter på utbudssidan, förebild för privatkonsumenter och företag, politisk känslighetsgrad, förekomsten av relevanta och lättillämpade kriterier, marknadstillgänglighet och ekonomisk effektivitet” (EC, 2008, s. 9).”

<sup>4</sup> Antalet prioriterade sektorer är i dag 19 stycken, se [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

och Zirnhelt (2012) en studie vars resultat emellertid visade att 50-procentsmålet generellt sett inte uppfyllts.

EU:s ambitioner att öka den offentliga upphandlingens miljöhänsyn befästs i Europa 2020-strategin (EC, 2010), där miljöanpassad offentlig upphandling och exempelvis utsläppsrätter nämns som marknadsbaserade instrument som bör implementeras i ökad omfattning. I strategin anges vidare att den offentliga upphandlingen har en betydande roll i arbetet med att skapa en resursnål ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Se även SOU (2011:73). Även i den grönbok som publicerades 2011 signaleras tydliga och höga politiska ambitioner med den offentliga upphandlingen (EC, 2011).

Offentlig upphandling betraktas officiellt som ett viktigt, flexibelt och kraftfullt sätt att nå vad som kallas en hållbar utveckling (Tarantini, Loprieno, och Porta, 2011). Den här rapporten syftar till att ge en förståelse för upphandling som miljöpolitiskt styrmedel genom att i huvudsak studera problemet teoretiskt med fokus på mål- och kostnadseffektivitet<sup>5</sup>. Måleffektivitet syftar till styrmedlets förmåga att nå ett miljömål och kostnadseffektivitet till kostnaden att nå detta mål. Den fråga vi ställer, är följande: Är offentlig upphandling ett samhälls-ekonomiskt effektivt miljöpolitiskt styrmedel?

Valet att fokusera på offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel utan att explicit jämföra det med alternativa styrmedel motiveras av att vi anser att innan sådana jämförelser kan göras måste vi först förstå den offentliga upphandlingens egenskaper som styrmedel.

I rapporten kommer miljöhänsyn i offentlig upphandling antingen att ta formen av en *substitutions-* eller *omställningspolicy*. I det förra fallet tänker vi oss en myndighet som går från upphandling av en konventionell produkt till ett grönare alternativ. I det senare fallet används upphandlingen i syfte att förmå potentiella leverantörer av den konventionella produkten att ställa om till en grönare teknologi. Detta är, i förhållande till tidigare litteratur, ett nytt angreppssätt.

Miljöhänsyn i offentlig upphandling utövas i regel av enskilda myndigheter eller en grupp av myndigheter som gör en gemensam upphandling. Vi har den enskilda myndigheten som utgångspunkt i

---

<sup>5</sup> Enligt Hanley, Shogren och White (2009) kan ett styrmedels användbarhet och funktionalitet utvärderas på basis av mål- och kostnadseffektivitet, samt rättvisa ("equity") och flexibilitet.



analysen. Men resultaten kan appliceras på delar av eller hela den offentliga sektorn. Det tillför dock ytterligare en dimension, nämligen koordination av enskilda myndigheters miljöinsatser för att nå en samhällsekonomiskt effektiv grön offentlig upphandling.

Miljömål kan vara lokala, regionala eller globala. Oavsett typ av styrmedel bör dess tillämpning vara inriktad på ett visst miljömål. En enskild upphandling kan knappast leda till att regionala eller globala miljömål uppnås. I det perspektivet är aggregatet av flera upphandlingar och flera myndigheters insatser mer relevant. Här är utgångspunkten att miljöhänsyn i enskilda upphandlingar utformas med avseende på ett specifikt miljömål, som kan vara en del av ett lokalt, regionalt eller globalt mål. Poängen är att det från ett styrmedelsperspektiv måste finnas ett syfte med den enskilda upphandlingens miljöhänsyn.

Rapporten visar att miljöhänsyn i offentlig upphandling har liten potential att verka som ett mål- och/eller kostnadseffektivt styrmedel. Detta förklaras av marknadens reaktioner, juridiska hinder och komplexiteter i den praktiska tillämpningen. Skattebetalarna riskerar att drabbas tvåfaldigt; dels blir miljöpolitiken ineffektiv och därmed kostsam, dels finns en risk att upphandlande myndigheter får ökade kostnader till följd av högre transaktionskostnader, sämre transparens och lägre konkurrensgrad. Därmed riskerar också myndigheterna att göra verksamhetsmässigt ineffektiva inköp.

Om det trots detta finns en politisk vilja att tillämpa offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel visar rapporten på överväganden som bör göras innan ett sådant beslut tas. Det är överväganden av samhällsekonomisk karaktär som också har med själva utformningen av upphandlingen att göra.

Rapporten disponeras enligt följande. I inledningen ges, i tillägg till bakgrundsbeskrivning och syfte, en översikt av tidigare forskning i ämnet samt tillgänglighet till data. Det andra kapitlet behandlar offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel i generell mening. Kapitlet innehåller även ett avsnitt om de juridiska ramarna för offentlig upphandling och miljöanpassad upphandling. Kapitel 3 handlar om miljöstyrning via offentlig upphandling i praktiken. Samhällsekonomisk effektivitet och, mer specifikt, måleffektivitet behandlas i kapitel 4 följt av kapitel 5 där frågan om kostnadseffektivitet diskuteras. I kapitel 6 sammanfattas den samhällsekonomiska analysen baserad på mål- och kostnadseffektivitet. Kapitel 7 innehåller information om livsmedels-

marknaden följt av kapitel 8 om den offentliga sektorn och livsmedelsmarknaden. I kapitel 9 analyseras specifikt upphandling som ett medel att uppnå målet att 25 procent av alla livsmedelsinköp till offentlig sektor ska utgöras av ekologiska livsmedel. Inköpsmålet är egentligen ett medel för att nå målet om att 20 procent av all odlingsbar mark i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion, varför även detta mål kommer att beröras. Sammanfattning och slutdiskussion återfinns i det tionde och sista kapitlet.

## 1.2 Tidigare studier

Det finns få tidigare studier som betraktar grön offentlig upphandling som ett verktyg för att uppnå samhällspolitiskt fastställda miljömål. Än mer sällsynt är studier som jämför grön offentlig upphandling med andra miljöpolitiska instrument för att uppnå samma mål (se även Testa, Iraldo, Frey och Daddi, 2012).

I Lundberg, Marklund och Strömbäck (2013) görs en genomgång av den litteratur som behandlar offentlig upphandling och styrmedelsfrågan. Genomgången sker med utgångspunkt i välfärdsteori, och det visar sig att studier med rötter i välfärdsekonomiska avvägningar mellan samhällets kostnader och intäkter är sällsynta. En stor del av den tillgängliga forskningslitteraturen utgår från att myndigheter ska ta miljöhänsyn i upphandling eftersom de kan göra det. Huvudfokus ligger på den potentiella nytta eller intäkt som miljöhänsynen kan generera för den enskilda verksamheten, snarare än för samhället.<sup>6</sup>

Det finns dock undantag. I en statisk partiell jämviktsanalys modellerar Marron (1997) marknads- och miljöeffekter av den offentliga sektorns övergång från konventionell till grön konsumtion. Den generella slutsatsen är att offentlig upphandling är ett ofullkomligt miljöpolicyinstrument och dess potential som sådant är starkt beroende av hur producenter och privata konsumenter reagerar på de relativprisförändringar som myndig-

---

<sup>6</sup> Exempel på sådana studier är Sterner (2002), Erdmenger (2003), Swanson, Weissman, Davis, Socolof och Davis (2005), Cerin (2006), Thomson och Jackson (2007), Bolton (2008), Geng och Doberstein (2008), Parikka-Alhola (2008) och Qiao och Wang (2011). Andra studier tittar på hur stor andel av offentliga upphandlingar som inkluderar någon form av miljöhänsyn i förfrågningsunderlagen, exempelvis Kippo-Edlund, Hauta-Heikkilä, Mietinen och Nissinen (2005), Nissinen, Parikka-Alhola, och Rita, (2009), Palmujoki, Parikka-Alhola och Ekroos (2010) och Oruezabala and Rico (2012).

hetens ökade gröna konsumtion leder till. Bland annat visar Marron att det är rimligt att förvänta sig att den privata efterfrågan på gröna produkter minskar. Hur stor minskningen blir är en empirisk fråga och varierar sannolikt beroende på vilken marknad som studeras. Vi kommer att återkomma till detta längre fram.

I Lundberg och Marklund (2013) granskas argumentet att miljöhänsyn i offentlig upphandling är ett kostnadseffektivt sätt att reducera samhällets negativa inverkan på miljön, och finner att argumentet saknar stöd i ekonomisk teori. Lundberg m.fl. (2013) utvärderar den gröna offentliga upphandlingens möjlighet att uppnå reella positiva miljöeffekter och finner att den är begränsad i jämförelse med andra typer av styrmedel.

I Lundberg och Marklund (2011) studeras med utgångspunkt i själva upphandlingsprocessen hur miljöhänsyn praktiseras genom offentlig upphandling. I studien diskuteras bland annat de två utvärderingsgrunderna för offentlig upphandling som en myndighet kan använda för att avgöra vilket anbud som ska tilldelas ett kontrakt, nämligen lägsta-pris och ekonomiskt mest fördelaktiga anbud (EMAT).<sup>7</sup> Inom ramen för den senare utvärderingsgrunden visar författarna på förekomsten av utvärderingsmodeller med mer eller mindre oönskade egenskaper och finner att upphandlingen snabbt kan bli ett komplext och icke-transparent miljöpolitiskt styrmedel.

Samhällsekonomiska studier som explicit fokuserar på effekter av upphandling med specificerade krav på ekologiskt producerade livsmedel är också sällsynta. Jörgensen (2012) visar dock, i likhet med Marron (1997), att marknadsförhållandena är viktiga för utfallet. Den offentliga myndighetens inköp av ekologiska produkter kan leda till minskad privat efterfrågan på motsvarande produkter. Detta förklaras delvis av att den offentliga sektorn, med sitt uttalade 25-procentsmål för ekologiska livsmedel, driver upp priserna för alla konsumenter. Målet i sig signalerar att den offentliga sektorn är villig att betala ett merpris för ekologiska livsmedel. En annan del av förklaringen är begränsad konkurrens i distributionsledet.

Till sist, i en rapport har Riksrevisionen (2011) granskat om regeringen, Naturvårdsverket (delvis också Konkurrensverket, Kammarkollegiet och Transportstyrelsen) samt Miljöstyrnings-

---

<sup>7</sup> Det engelska uttrycket är "Economically Most Advantageous Tender", därför akronymen EMAT. Ibland förekommer även förkortningen MEAT ("Most Economically Advantageous Tender").

rådet använder miljökrav i offentlig upphandling så att det på ett effektivt sätt bidrar till det svenska miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Den övergripande slutsatsen är att styrningen av myndigheternas arbete med miljöanpassad upphandling måste stärkas så att miljöhänsynen effektiviseras, t.ex. genom att peka ut prioriterade produktgrupper. Riksrevisionens beräkningar visar att statens, kommunernas och landstingens inköp av miljöbilar lett till en relativt begränsad reduktion av utsläpp på kort sikt. Inga beräkningar har genomförts för de långsiktiga effekterna. Till detta kan tilläggas att Riksrevisionen (2011) konstaterat att: ”Det är i dag inte möjligt att samlat beräkna vad styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling kostar räknat som kronor per ton minskade koldioxidutsläpp” (s. 77).

Sammanfattningsvis kan sägas att det fåtal teoretiska studier som finns att tillgå ger en indikation på vilka faktorer som är avgörande för grön offentlig upphandling och dess potential att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Dessa faktorer rör bland annat marknadens funktionssätt, men också den gröna offentliga upphandlingens inneboende egenskaper som styrmedel.

Denna rapport har gemensamt med Marron (1997), Jörgensen (2012), Lundberg och Marklund (2013), samt Lundberg, m.fl. (2013) att analysen baseras på välfärdsekonomisk teori. Rapporten har ett unikt angreppssätt i den meningen att Marrons och Jörgensens teoretiska diskussion kring den offentliga sektorns omställning till grönare konsumtion (det vi nedan kommer att benämna substitutionspolicy) kompletteras med det faktum att sektorn kan initiera en upphandlingsprocess med syfte att utöva miljöstyrning via krav och kriterier på potentiella leverantörer och själva föremålet för upphandlingen (produkten). Detta innebär att potentiella leverantörer tvingas miljöanpassa produktionsprocessen och/eller den produkt de tillhandahåller (omställningspolicy). I och med det speglas de miljöpolitiska ambitionerna med offentlig upphandling samtidigt som vi ger en bild av marknadens reaktioner och vilka nettoeffekter miljöhänsyn i offentlig upphandling får. Därmed ger rapporten, jämfört med tidigare litteratur, en mer samlad bild över problematiken kring miljöhänsyn i upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel.

### 1.3 Data

Det är inte lätt att göra kvantitativa empiriska studier om offentlig upphandling. Anledningen är att det saknas officiella databaser för offentlig upphandling i Sverige (SOU 2011:73). Data måste därför samlas in av den enskilda forskaren och baseras på de dokument som ligger till grund för en upphandling. Viss information kan fås från de kommersiella annonsdatabaser där upphandlingarna annonseras. Dessa databaser innehåller i regel även de dokument som omger själva upphandlingen (förfrågningsunderlag med bilagor). Generellt gäller att alla upphandlingar över den så kallade direktupphandlingsgränsen måste annonseras.<sup>8</sup> Upphandlingar understigande EU:s tröskelvärden måste annonseras i Sverige och om de överstiger tröskelvärdena ska de annonseras i Tenders Electronic Daily (TED).<sup>9</sup>

VISMA/OPIC är en av de största kommersiella annonsdatabaserna i Sverige (SOU 2011:73), och på eget initiativ samlar VISMA/OPIC även in uppgifter på avslutade upphandlingar. De data vi har från VISMA/OPIC omfattar samtliga annonserade och avslutade livsmedelupphandlingar för åren 2009-2011 som ingår i databasen. Totalt ingår 584 upphandlingar. Dessa fördelar sig över åren enligt diagram 1.1.

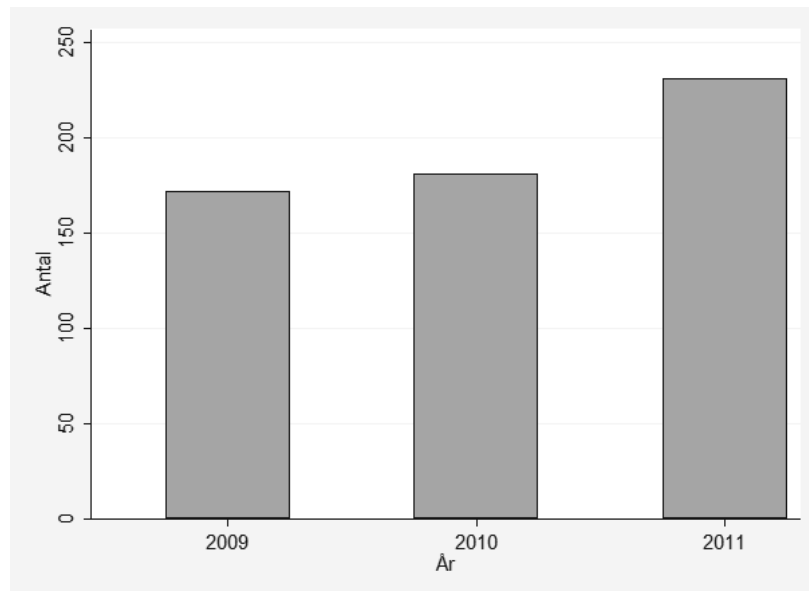
VISMA/OPIC ber upphandlande myndigheter att på frivillig basis skicka in anbudssammanställningar och beslutsprotokoll. Från dessa sammanställningar skapas bland annat variabler som beskriver anbudsgivarnas identitet, vem eller vilka som erhållit kontrakt och antalet anbudsgivare. Denna information finns tillgänglig för ungefär 40 procent av de upphandlingar som ingår i våra data. Data kommer i första hand att användas i deskriptivt syfte för att visa på enkla samband med relevans för vår frågeställning. Baserat på annonserna innehåller våra data uppgifter om vilka typer av livsmedel som upphandlats, året för upphandlingen, upphandlande myndighet, förfarande samt utvärderingsgrund.

---

<sup>8</sup> Direktupphandlingsgränsen för upphandlingar går vid 284 631 kronor, utom för upphandlingar inom det som kallas försörjningssektorerna, där gränsvärdet är 569 262 kronor.

<sup>9</sup> TED är EU:s gemensamma elektroniska databas där annonsering och efterannonsering av offentliga upphandlingar sker.

Diagram 1.1 Antal upphandlingar fördelat på år



Så långt har vi gett en bakgrund och de grundläggande förutsättningarna för denna rapport. Bland annat konstaterar vi att vetenskapligt granskad forskning med rötter i välfärdsekonomiska avvägningar mellan samhällets kostnader och intäkter av ökad grön offentlig upphandling till stor del saknas. Inte minst saknas empirisk forskning och en av orsakerna till detta är bristen på data. Att skapa databaser för att empiriskt testa hypoteser är mycket tidskrävande. Sammantaget lägger detta också restriktioner för vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för denna rapport, inte minst empiriskt.

## 2 Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel

Detta kapitel syftar till att, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, diskutera den offentliga upphandlingen som miljöpolitiskt styrmedel. Inledningsvis ges en översiktlig bild av de juridiska ramarna för offentlig upphandling och dess förutsättningar att utgöra ett verksamt miljöpolitiskt styrmedel. Därefter diskuteras avvägningen mellan faktorerna pris och miljö kvalitet och hur upphandlingen kan utformas för att avvägningen på ett så bra sätt som möjligt ska reflektera den offentliga sektorns prioritering mellan dessa två faktorer och samtidigt leda till anbud som matchar denna prioritering. Om inte riskerar den offentliga upphandlingen att ta formen av ett godtyckligt miljöpolitiskt styrmedel.

### 2.1 Juridiska ramar för miljöhänsyn i offentlig upphandling

När vi beskriver de grundläggande juridiska förutsättningarna för miljöhänsyn i offentlig upphandling gör vi det utan ambition att göra någon mer avancerad juridisk tolkning eller analys. Beskrivningen av de juridiska förutsättningarna kompletteras med en kort beskrivning av upphandlingsprocessen och de moment i denna där det finns möjlighet att ta miljöhänsyn. Avsnittet syftar till att ge läsaren en översiktlig förståelse för upphandlingsprocessen och de ekonomiska incitament som denna karaktäriseras av.

I Sverige regleras offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena

vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).<sup>10</sup> LOU följer av EU direktiv (2004/18/EU), som reglerar den klassiska sektorn, och LUF följer av direktiv (2004/17/EU), som reglerar upphandlingsförfaranden för försörjningssektorerna. Med försörjningssektorer menas områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Organisationer som omfattas av LOU benämns upphandlande myndighet medan motsvarande begrepp inom LUF är upphandlande enhet. För enkelhetens skull används fortsättningsvis begreppet *upphandlande myndighet* eller bara *myndighet*, oavsett om det är LOU eller LUF som är tillämplig.<sup>11</sup>

Den offentliga upphandlingen omfattas inte bara av EU:s upphandlingsdirektiv utan också av EUF-fördraget (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Enligt bestämmelserna i EUF-fördraget måste den offentliga upphandlingen respektera bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster samt etableringsfrihet (rätten för ett företag från en medlemsstat att bedriva verksamhet i andra medlemsstater). Det bakomliggande syftet med fördraget är att skapa en gemensam inre marknad där handel med varor och tjänster sker över nationsgränserna.<sup>12</sup> Det är enbart upphandlingar överstigande tröskelvärdena som omfattas av EU-direktiven. I Sverige regleras dock även de upphandlingar vars värde understiger tröskelvärdena.

Den offentliga upphandlingen inom EU och dess medlemsstater omfattas av bl.a. EU-direktivens fem allmänna rättsprinciper, vars grundläggande uppgift är att säkerställa en fungerande konkurrens genom att bland annat ge alla företag inom EU lika villkor att vinna ett offentligt kontrakt (Konkurrensverket, 2008). Rättsprinciperna är följande:<sup>13,14</sup>

- (i) *Icke-diskrimineringsprincipen* innebär att upphandlande myndigheter inte får diskriminera potentiella leverantörer på grund av nationalitet. Det är inte heller tillåtet att i samband med upphandlingen ställa sådana krav som endast svenska

<sup>10</sup> Det finns även en lag som reglerar upphandling inom försvarssektorn och lagar som reglerar valfrihetssystem inom vården men de behandlas inte här.

<sup>11</sup> Se Konkurrensverkets hemsida och mer specifikt ”ordlista” för fullständig definition av begreppen. [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se).

<sup>12</sup> Det är EUF-fördraget som ligger till grund för att upphandlingar vars värde överstiger tröskelvärdena måste annonseras i TED.

<sup>13</sup> 1 kap. 9 § LOU, 1 kap. 24 § LUF. Se även SOU (2011) för en beskrivning av grundprinciperna.

<sup>14</sup> Se Kammarkollegiets eller Konkurrensverkets hemsida för en utförligare genomgång av EU:s upphandlingsdirektiv och de fem grundprinciperna: [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se) respektive [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se).



- företag kan antas känna till. Detta gäller även i de fall upphandlande myndigheter inte förväntar sig anbudsgivare från andra länder. En upphandlande myndighet får inte heller diskriminera potentiella leverantörer på grund av geografisk tillhörighet inom Sveriges gränser.
- (ii) *Likabehandlingsprincipen* innebär att alla potentiella leverantörer ska ges samma förutsättningar i upphandlingen. Detta tar sig till exempel uttryck i att de ska få tillgång till samma information samtidigt. Principen syftar alltså till att så långt som möjligt minimera informationsasymmetrier och i den dimensionen skapa lika förutsättningar för alla potentiella leverantörer.
  - (iii) *Proportionalitetsprincipen* reglerar att krav och villkor som ställs i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till föremålet för upphandlingen. Upphandlande myndighet får alltså inte ställa krav som går utöver vad som kan anses rimligt, exempelvis i syfte att kunna välja en speciell leverantör.
  - (iv) *Transparensprincipen (öppenhet och förutsebarhet)* avser att själva upphandlingen ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Detta betyder bland annat att uppgifter som gäller upphandlingen inte får hållas hemliga. Det är denna princip som reglerar att offentliga upphandlingar ska annonseras offentligt, inom EU (eller Sverige beroende på upphandlingens värde). Transparensprincipen innebär även att potentiella leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs. Transparensprincipen är komplex. Å ena sidan avser den att förhindra korruption och mildra asymmetrisk information mellan anbudsgivarna. Å andra sidan kan transparenta budgivningsprocesser underlätta för anbudskarteller (se Bergman, Indén, Madell och Lundberg, 2011).
  - (v) *Principen om ömsesidigt erkännande* reglerar att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter även måste godtas i övriga EU/EES-länder. Detta betyder till exempel att om en upphandlande myndighet ställer krav på viss miljömärkning som gäller i det landet måste även liknande märkningar utfärdade i andra EU/EES länder anses giltiga.

Så länge upphandlande myndighet inte bryter mot ovanstående principer är det fullt möjligt att ställa miljömässiga krav och kriterier som exempelvis specificerar att föremålet för upphandlingen endast får belasta miljön upp till en viss nivå, att en viss typ av insatsfaktorer måste/inte får användas i produktionen av föremålet, eller att en viss produktionsmetod måste användas (EU, 2011).

EU (2011) definierar i sin handbok för miljöanpassad offentlig upphandling två typer av kriterier för miljöhänsyn: *kärnkriterier* ("Core criteria") och *övergripande kriterier* ("Comprehensive criteria"). Kärnkriterier passar enligt handboken alla upphandlande myndigheter inom EU och är inriktade mot de mest centrala miljöproblemen. Dessa kriterier är designade så att det ska krävas minimalt med resurser för att verifiera att potentiella leverantörer lever upp till dem och de sägs inte heller medföra någon betydande kostnadsökning. Övergripande kriterier är enligt handboken till för de myndigheter som vill köpa de miljömässigt bästa produkterna på marknaden. Den här typen av kriterier anges vara mer resurskrävande när det gäller verifikation och kan medföra en mindre kostnadsökning jämfört med produkter med samma funktion. Vår tolkning är att den första typen av kriterier inte kräver ytterligare investeringar från potentiella leverantörers sida, medan den andra typen kan medföra kostnadshöjande investeringar.

Generellt reglerar EU-fördraget (artikel 3.3) och EUF-fördraget (artikel 11) att upphandlingsdirektiven ska klargöra hur de upphandlande myndigheterna kan bidra till miljöskydd och hållbar utveckling men samtidigt beakta förhållandet mellan pris och kvalitet. I svensk upphandlingslagstiftning har detta översatts till en "bör-regel", som säger att upphandlande myndigheter *bör* ta miljö- och social hänsyn vid tilldelning av offentliga kontrakt.<sup>15</sup>

## 2.2 Upphandlingsprocessens faser

En upphandlingsprocess kan förenklat beskrivas som bestående av tre faser: förberedelse, upphandling och avtalsperiod (SOU, 2011:73). I och med att myndigheten identifierar ett inköpsbehov, föranlett av myndighetens uppdrag, inleds upphandlingens förberedelsefas. Denna fas kan exempelvis innehålla moment där

---

<sup>15</sup> För mer information och referenser gällande upphandlingslagstiftning och EU-fördrag se [www.kkv.se](http://www.kkv.se).

myndigheten undersöker marknaden för den aktuella produkten, identifierar eventuella miljö-, klimat- eller energiproblem förenade med produktionen eller konsumtionen av produkten (detta kommer i det fortsatta att benämnas miljö kvalitet), samt införskaffar information om i vilken mån miljö hänsyn kan bidra till en förbättrad miljö kvalitet.

Givet att inköpets värde överstiger gränsen för direktupphandling organiseras därefter en upphandling.<sup>16</sup> Denna fas av den offentliga upphandlingen består i sin tur av moment som vi väljer att beskriva mer utförligt, nämligen avvägningen mellan pris och kvalitet, samt anbuds förfarandet och utvärderingen av anbud. Dessa moment har nämligen en stor betydelse för upphandlingens praktiska potential som styrmedel.

### 2.2.1 Avvägningen mellan pris och kvalitet

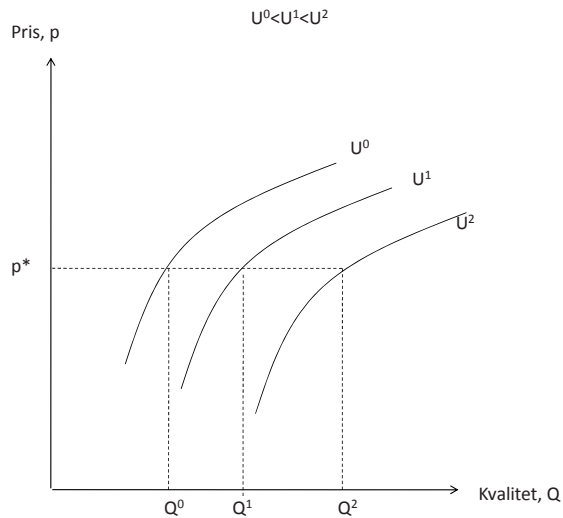
När myndigheten i upphandlingsfasen formulerar krav och kriterier för den vara, tjänst eller entreprenad som ska upphandlas och/eller på potentiella leverantörer, är en välfärdsekonomiskt korrekt utgångspunkt att myndigheten organiserar upphandlingen så att utfallet överensstämmer med preferenserna i den del av samhället som myndigheten representerar. Här måste alltså en korrekt avvägning mellan den upphandlade produktens pris och kvalitet ske. Det innebär att myndighetens inköpsbehov tillgodoses och att utfallet representerar en avvägning mellan den upphandlade produktens pris ( $p$ ) och kvalitet ( $Q$ ), som leder till att högsta möjliga samhällsnytta ( $U$ ) uppnås. Denna avvägning illustreras med hjälp av indifferenskurvor i figur 2.1.

Kvalitet ( $Q$ ) kan betraktas som miljö kvalitet, allt annat lika, alternativt som en korg bestående av olika kvalitetsegenskaper. I det senare fallet uppstår dock en problematik kring att en produkts olika kvalitetsegenskaper kan vara både komplement och substitut till varandra. I det fortsatta kommer vi för enkelhets skull därför enbart att fokusera på miljö kvalitet i förhållande till pris, givet produktens övriga kvalitetsegenskaper. Vid ett givet pris  $p^*$  kommer myndigheten (samhället) att föredra en högre kvalitet framför en lägre ( $Q^0 < Q^1 < Q^2$ ) eftersom det ger en högre nytta ( $U^0 < U^1 < U^2$ ). Alternativt kan detta illustreras för en given

<sup>16</sup> En direktupphandling kräver, till skillnad från övriga upphandlingsförfaranden, ingen formaliserad anbudsprocess.

kvalitetsnivå ( $Q^* = Q^2$ ), där högsta möjliga nytta nås till det lägsta priset.

Figur 2.1 Maximal samhällsnytta - Avvägning mellan pris och kvalitet



Källa: Bergman m.fl. (2011).

Vilken nyttonivå som i slutändan nås bestäms av interaktionen mellan vad det kostar att leverera kvalitet och samhällets preferenser för pris och kvalitet. För en matchning mellan vad potentiella leverantörer kan erbjuda och vad samhället önskar krävs att myndighetens specifikation i form av krav och kriterier<sup>17</sup> på leverantör och produkt är adekvat. Det krävs också att myndigheten utvärderar inkomna anbud enligt en modell som gör att potentiella leverantörer bjuder pris och kvalitetskombinationer som stämmer överens med vad samhället önskar. Som Bergman m.fl. (2011, s.167) skriver ”I ett kommande steg måste naturligtvis den upphandlande myndigheten också formulera ett avtal som ser till att den kontrakterade leverantören också levererar den kvalitet som budet utfäster, ...” Detta är även viktiga förutsättningar för den offentliga upphandlingens funktion som verksamt miljö-

<sup>17</sup> Krav är generellt obligatoriska och måste vara uppfyllda för att ett anbud ska utvärderas. Kriterier förekommer i tilldelningsprocessen och utgör en del av utvärderingen av ett anbud.

politiskt styrinstrument. Med avseende på det miljömål som miljöhänsynen syftar till måste rätt krav och kriterier formuleras, rätt utvärderingsmodell väljas och avtal med anpassade incitament skrivas.

I normala fall presenteras krav och kriterier i ett så kallat förfrågningsunderlag (eller i annonsen). Där kan myndigheten specificera krav i form av urvalskriterier (kvalificeringskrav), teknisk specifikation, tilldelningskriterier och/eller i form av kontraktsvillkor. Urvalskriterierna avser krav på leverantören medan kraven på själva föremålet för upphandlingen finns i den tekniska specifikationen. Tilldelningskriterierna avser egenskaper hos såväl föremålet som leverantören (utvärdering av anbud i flera dimensioner under EMAT). Särskilda kontraktsvillkor avser därutöver tillkommande krav, se t.ex. SOU (2011:73). Särskilda villkor behöver inte vara uppfyllda vid anbudstillfället och berör endast den anbudsgivare som vinner kontraktet.<sup>18</sup> I förfrågningsunderlaget anges också andra formalia, exempelvis hur anbuden kommer att utvärderas. Därefter annonseras upphandlingen och förfrågningsunderlaget med eventuella bilagor i syfte att göra upphandlingen tillgänglig för potentiella anbudsgivare.

### 2.2.2 Anbud och utvärdering av anbud

Den information som finns i förfrågningsunderlaget utgör grunden för de potentiella leverantörernas utformning av anbuden och ger dem en indikation på vad det kommer att kosta att genomföra kontraktet. Denna kostnadsindikation är behäftad med viss osäkerhet beroende på hur väl myndigheten utformar förfrågningsunderlaget och på vad som upphandlas (svårigheterna med att beskriva och specificera en vara eller tjänsts egenskaper varierar för olika typer av varor och tjänster).

Anbudsförfarandet är i det generella fallet slutet utan möjlighet för anbudsgivarna att revidera sina anbud. Inte heller får innehållet i förfrågningsunderlaget ändras under upphandlingsprocessen. När

---

<sup>18</sup> Särskilda villkor kan möjligen generellt sett uppfattas som mindre intressanta i ett miljöpolitiskt perspektiv, eftersom de inte berör alla potentiella anbudsgivare. I vissa sammanhang kan ändå sådana villkor vara motiverade, exempelvis om villkoren ställer stora och kostsamma omställningskrav på den anbudsgivare som vinner kontraktet. Villkoren kan då specificeras så att de ger den anbudsgivare som vinner kontraktet chansen att gradvis anpassa sig till den miljö kvaliteten som myndigheten efterfrågar. I den fortsatta diskussionen utelämnar vi analysen av särskilda villkor i grön offentlig upphandling.

anbudstiden gått ut öppnas och utvärderas anbuden och en eller flera vinnare utses.

Från anbudsgivarnas sida kan anbuds- och utvärderingsfasen betraktas som en simultan process. De lämnar in slutna anbud som utvärderas vid samma tillfälle (som dock tidsmässigt kan ta lång tid). Från den upphandlande myndighetens sida kan upphandlingsprocessen betraktas olika beroende på vilken grund som utvärderingen av anbuden sker. Anbuden kan exempelvis utvärderas baserat på en av två följande grunder (se EU-direktiven): (i) lägsta-pris eller (ii) ekonomiskt mest fördelaktiga anbud (EMAT).

Lägsta-pris innebär att den anbudsgivare vars anbud har det lägsta priset och uppfyller eventuella obligatoriska krav, i form av urvalskriterier och tekniska specifikationer, kommer att tilldelas kontraktet. Så kallade lägsta-pris upphandlingar ska alltså inte förväxlas med lägsta kvalitet. En lägsta-pris upphandling med obligatoriska krav kan mycket väl vara förenad med en hög kvalitetsnivå.

EMAT innebär att de inkomna anbuden utvärderas i två skilda steg. I det första steget utvärderas anbuden mot eventuella obligatoriska krav som specificerats i förfrågningsunderlaget eller annonsen, precis som i fallet när lägsta pris används som utvärderingsgrund. Om anbudsgivarna uppfyller kraven går anbuden vidare till nästa steg där utvärderingen också sker mot tilldelningskriterier. Dessa tilldelningskriterier refererar till grader av kvalitativa egenskaper hos den vara eller tjänst som upphandlas, exempelvis driftskostnader, miljöegenskaper eller slitstyrka, men också till de potentiella anbudsgivarnas egenskaper, exempelvis förmåga att leverera i tid och producera miljövänligt. Steg två i EMAT-processen innebär därmed att anbuden utvärderas i flera dimensioner där priset på varan eller tjänsten kan vara en dimension och olika kvalitativa egenskaper andra.

Priset på den upphandlade varan eller tjänsten behöver inte nödvändigtvis vara en av de dimensioner som utvärderas. Den upphandlande myndigheten kan nämligen specificera ett pris (en fast ersättning till leverantören) som anges i förfrågningsunderlaget och utvärdera anbuden med avseende på andra egenskaper än pris. Sammanfattningsvis kan potentiella leverantörer alltså konkurrera om kontraktet i form av (se Bergman och Lundberg, 2013, eller Bergman m.fl., 2011):

- (i) Ren priskonkurrens (Lägsta pris)

- (ii) En kombination av kvalitet och pris (EMAT)
- (iii) Ren kvalitetskonkurrens (EMAT)

I princip kan en utvärderingsmodell under (ii) antingen utgå från en situation där pris omvandlas till poäng vilket sammanvägs med de kvalitetspoäng som anbudet tilldelats. Alternativt omvandlas anbudskvalitetsdimensioner till monetära termer vilka sedan adderas eller subtraheras från anbudspriset. En sådan modell, med monetära påslag, eller avdrag kan vara absolut eller relativ.

Om EMAT tillämpas som utvärderingsgrund krävs någon form av utvärderingsmodell som beskriver hur de olika tilldelningskriterierna prioriteras i förhållande till varandra. Upphandlande myndighet är relativt fri att själv utforma utvärderingsmodell. Utöver EU-direktivens fem allmänna rättsprinciper anges i lagstiftningen att olika kriterier *ska* viktas (om upphandlingens värde överstiger tröskelvärdena) eller *får* viktas (om upphandlingens värde understiger tröskelvärdena). Om viktning inte är möjligt ska kriterierna anges i prioritetsordning.

När ett kontrakt har tilldelats en leverantör och detta har tillkännagivits finns möjlighet för andra leverantörer att överpröva kontraktstilldelningen, men det behandlas inte närmare här. När överprövningstiden löpt ut och avtalet undertecknats följer upphandlingsprocessens tredje fas, avtalsperioden, då vinnaren av kontraktet fullgör sitt åtagande. Myndigheten har också möjlighet att i tillägg till avtalsperioden specificera en eller flera optionsperioder. Det ger myndigheten möjlighet att förlänga avtalet utan ny upphandling. Optionsperioden kan även användas för att förstärka incitamenten för leverantören att prestera i enlighet med kontraktsvillkoren.





## 3 Miljöstyrning via offentlig upphandling i praktiken

### 3.1 Verksam miljöpolitik

För att offentlig upphandling ska kunna fungera som ett verksamt miljöpolitiskt styrmedel krävs (allt annat lika) att så många potentiella anbudsgivare som möjligt väljer att delta i upphandlingen, och att de också därför tvingas investera i mer miljövänliga produktionsprocesser och produkter. Dessa investeringar bör dessutom vara genomförda vid anbudstillfället.

Om upphandlande myndighet nöjer sig med att tillåta att anbudsgivare vid anbudstillfället endast utlovar leverans av en viss miljö kvalitet, givet att denna vinner upphandlingen, försvagas förutsättningarna för offentlig upphandling att leda till positiva miljöeffekter. Från ett miljöeffektperspektiv är det alltså bättre för samhället att kräva att *samtliga* anbudsgivare uppfyller kraven vid anbudstillfället, än att kräva att endast vinnaren av kontraktet anpassar sig efter att avtalet trätt i kraft. Det förra ger nämligen incitament för miljöförbättrande investeringar hos fler anbudsgivare,<sup>19</sup> inte bara vinnaren av upphandlingen. Detta förebygger dessutom *moraliskt riskbeteende* (moral hazard) från anbudsgivarnas sida. Om kravuppfyllnad inte krävs vid anbudstillfället kan anbudsgivarna ha incitament att lova leverera en högre miljö kvalitet än vad som faktiskt kommer att levereras. Detta riskbeteende förstärks av att incitamenten för den upphandlande myndigheten att byta leverantör under avtalsperioden är svaga, då det för

---

<sup>19</sup> Givet att potentiella anbudsgivare inte redan innan upphandlingen har en produktionsprocess och kan leverera en produkt som matchar den miljöstandard som kraven anger. Offentlig upphandling kan inte, med avseende på anbudsgivare som redan uppfyller angiven miljöstandard, betraktas som ett verksamt styrmedel eftersom de inte behöver anpassa sig till miljökraven. De uppfyller dem redan. Från ett miljöstyrningsperspektiv är de anbudsgivare som inte initialt lever upp till den efterfrågade miljöstandard av primärt intresse.

myndigheten är förenat med transaktions- och omställningskostnader.

Viktigt att notera är att om miljöhänsyn i offentlig upphandling leder till att utsläpp reduceras på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt, och att hänsynen också leder till att andra samhällsekonomiska ineffektiviteter uppstår, kan det vara samhällsekonomiskt fördelaktigt om endast vinnaren av kontraktet anpassar sig till miljökraven. Minskat utbud av konventionella produkter till förmån för ökat utbud av grönare alternativ är ett exempel på en annan samhällsekonomisk ineffektivitet, vilket kan verka paradoxalt. Om konsumenter som värderar det konventionella alternativet högre inte längre har någon marknad att gå till, eller möter ett minskat utbud av detta alternativ, uppstår en ineffektivitet i form av minskat konsumentöverskott på denna marknad.

Enligt domar från italienska (C-226/04 och C-228/04, *La Cascina m.fl.*, 2006) och svenska domstolar<sup>20</sup> tolkas upphandlingsdirektiven emellertid så att krav generellt sett inte behöver vara uppfyllda vid anbudstillfället. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige visar dessutom att krav som innebär orimliga kostnader för leverantörerna anses strida mot proportionalitetsprincipen (Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 4933-11); Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 6737-11)). En tolkning är att om krav ska anses vara proportionerliga får de inte gå längre än de definierade kärn- och övergripande kriterierna (se t.ex. EU, 2011). En dom från EU-domstolen (i mål C-305/08) gör också gällande att "... ett av syftena med gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling är att det öppnar upp för så bred konkurrens som möjligt och att det är ett gemenskapsrättsligt intresse att det säkerställs att så många anbudsgivare som möjligt deltar i en anbudsinfordran." Av resonemanget ovan följer att en upphandlande myndighet vid utformningen av ett förfrågningsunderlag ska se till att de krav som ställs öppnar upp för så bred konkurrens som möjligt. Om ett krav inskränker konkurrensen måste det prövas om detta är förenligt med proportionalitetsprincipen.

---

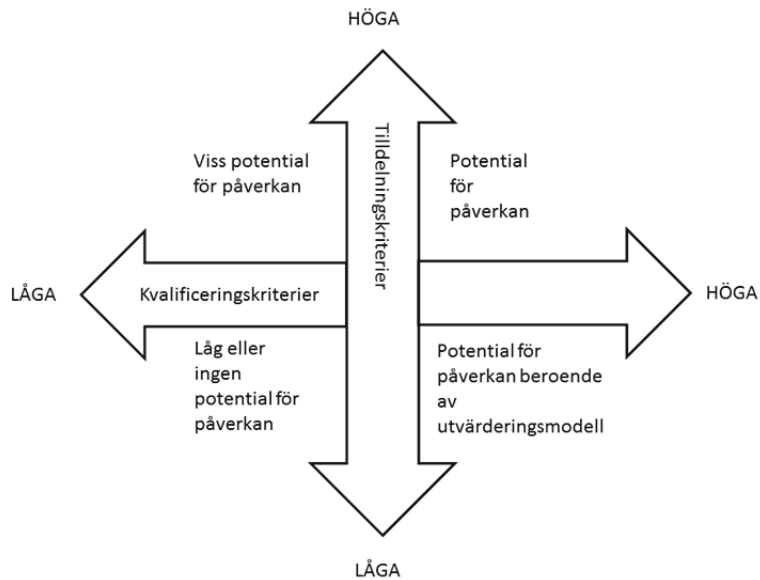
<sup>20</sup> Domstol Svea Hovrätts dom av den 19 juni 2003 (mål nr T 567-02), Länsrättens i Stockholm dom av den 14 juli 2006 (mål nr 13496-06), Kammarrättens i Stockholm dom av den 14 februari 2009 (mål nr 8930-08) och Kammarrättens i Göteborg dom av den 11 november 2012 (mål nr 6247-12).

Det finns en risk att ovanstående domar motverkar EU:s miljöpolitiska ambitioner med offentlig upphandling. Eftersom exempelvis kärnkriterierna per definition inte ska innebära några betydande kostnadsökningar för anbudsgivarna medför de sannolikt liten eller ingen miljöanpassning av deras produktion och därmed blir miljöhänsynen i princip verkningslös. Detta kommer att diskuteras mer i detalj i avsnittet om måleffektivitet.

### 3.2 Krav och kriterier – designmöjligheter

Som framgått av tidigare diskussion kring obligatoriska krav och modeller för utvärdering av anbud är offentliga myndigheter relativt fria när det gäller hur de utövar miljöhänsyn. Detta innebär att upphandlande myndigheter har möjlighet att utforma hänsynen efter rådande marknadsförutsättningar (befintliga produktionsteknologier, antal potentiella leverantörer etc.) och specifika miljöproblem. I figur 3.1 illustreras hur olika nivåer på kvalificeringskrav och tilldelningskriterier kan kombineras och vad detta potentiellt betyder i reducerad miljöbelastning. Med låg nivå avses krav och kriterier som de flesta potentiella leverantörer lever upp till redan innan upphandlingen, exempelvis kärnkriterier (ingen styrning). Med hög nivå avses krav och kriterier som för de flesta potentiella leverantörer kräver en omställning (styrning). Denna omställning antas då vara förenad med en kostnad i form av investeringar i produktionsprocesser och produkter (inklusive leveranser).

Figur 3.1 Kombinationsmöjligheter mellan kvalificeringskrav och tilldelningskriterier



Givet att vi studerar de potentiella leverantörer som valt att delta i upphandlingen är miljöstyrning via tilldelningskriterier, till skillnad från via kvalificeringskrav och tekniska specifikationer, förenad med ett element av frivillighet när det gäller miljöåtgärder. Tilldelningskriterier baseras på att myndigheten graderar potentiella leverantörers och/eller produktens egenskaper, exempelvis miljöegenskaper. Det innebär att det är upp till den potentiella leverantören huruvida denna miljömässigt vill graderas exempelvis högt eller lågt. Denne kanske väljer att i huvudsak konkurrera via ett lågt pris på den produkt som är föremål för upphandlingen och inte via goda miljöegenskaper. En förutsättning för ett sådant beslut ligger delvis i den utvärderingsmodell som myndigheten valt, det vill säga i hur myndigheten värderar miljö i förhållande till priset på den produkt de upphandlar. Utvärderingsmodellen kan utformas så att ett anbud som baseras på en obetydlig miljö kvalitetsförbättring, men på ett mycket konkurrenskraftigt pris, vinner kontraktet. Incitamentet för ett sådant anbuds beteende ökar när myndigheten tillskriver miljörelaterade tilldelnings-

kriterier relativt liten betydelse i förhållande till priset på den vara eller tjänst som är föremål för upphandlingen.

I praktiken varierar utformningen av utvärderingsmodellerna och en del av de modeller som tillämpas har från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv mindre önskvärda egenskaper (se Andersson och Lunander, 2004; Bergman och Lundberg, 2009; Lunander, 2009; Lundberg och Marklund, 2011, Bergman och Lundberg, 2013).

En modell som är relativt vanligt förekommande när kvalitet och pris utvärderas i förhållande till varandra är den så kallade relativa poängvägningsmodellen.<sup>21</sup> I denna modell betingas utvärderingen av priset på lägsta inkomna pris (prisdelen i anbudet). Lägsta inkomna pris utgör då ett referenspris som bestäms endogent i utvärderingsmodellen, vilket kan leda till godtycklig kontrakts-tilldelning. I praktiken innebär det också att det finns risk för att själva utöandet av miljöhänsynen blir godtycklig, vilket knappast kan anses vara en önskvärd egenskap hos ett miljöpolitiskt styrmedel (Lundberg och Marklund, 2011). Modellen är dessutom inte transparent och vissa former av den är öppna för strategisk manipulation (Bergman och Lundberg, 2013).

Relaterat till figur 2.1 bör vi sträva efter att specificera en utvärderingsmodell som leder till ett utfall där kontraktet tilldelas den anbudsgivare vars produktionskostnad och kvalitet bäst överensstämmer med samhällets preferenser för pris och kvalitet. En förutsättning för ett sådant effektivt utfall är att utvärderingsmodellen är linjär i priset,<sup>22</sup> fullständig (att det är möjligt att avgöra vilket av två anbud, A eller B, som är det bästa, eller om de är lika bra), transitiv (att det är möjligt att avgöra att anbud A är bättre än C om A är bättre B och B är bättre än C), samt oberoende av irrelevanta alternativ. Det sista innebär att endogena referenspriser inte bör tillämpas.<sup>23</sup>

Givet att kvalitet faktiskt kan kvantifieras och verifieras skriver Bergman och Lundberg (2013) att utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv är utvärderingsgrunden lägsta-pris att föredra i situationer med flera potentiella anbudsgivare som kan leverera den

<sup>21</sup> Denna typ av utvärderingsmodell kallas ibland även den relativa modellen.

<sup>22</sup> Detta innebär att anbudens procentuella avvikelse från maximal kvalitet ska vara linjärt i förhållande till priset.

<sup>23</sup> Ett endogent referenspris är ett anbud, exempelvis lägsta inkomna anbud, mot vilket alla inkomna anbud jämförs. Referenspriset är därmed inte känt på förhand, vilket skapar ett icke önskvärt beroende mellan alla de inkomna anbuden. Se t.ex. Bergman m.fl. (2011), eller Andersson och Lunander (2004).

stipulerade kvalitetsnivån, och när kostnaden för att producera en given kvalitet dessutom antas vara känd. När så inte är fallet är någon form av EMAT att föredra som utvärderingsgrund. Exempelvis är kvalitetskonkurrens (designtävlingar) att föredra när de budgetmässiga begränsningarna får anses avgörande. När de inte är avgörande bör istället myndigheterna specificera tilldelningskriterier och utvärdera dessa baserat på en modell där absoluta monetära påslag eller avdrag för olika kvalitetsaspekter tillämpas. Myndigheten bör alltså inte använda den relativt vanligt förekommande relativa poängvägningsmodellen som nämndes ovan. En av fördelarna med en absolut modell är att den inte kräver någon procentuell viktning av pris och kvalitet. Myndighetens betalningsvilja för olika kvalitativa aspekter framgår tydligt av påslagen/avdragen. I den relativa poängvägningsmodellen leder procentuell viktning till att de faktiska vikterna blir känsliga för den poängskala som myndigheterna väljer att använda. Med andra ord, i relativa modeller kommer miljöns betydelse att viktas olika i förhållande till pris och andra kvalitetsaspekter beroende på vilken poängskala som myndigheterna väljer.<sup>24</sup>

Baserat på ett stratifierat urval av upphandlande myndigheter i Sverige omfattande 651 upphandlingar inom *olika* produktgrupper förekommer utvärderingsgrunden lägsta-pris i 38 procent av upphandlingarna. Bland de upphandlingar där EMAT tillämpats som utvärderingsgrund förekommer relativa poängvägningsmodeller i 82 procent av fallen (Bergman och Lundberg, 2013). I en studie som omfattar *städtjänstupphandlingar* genomförda av svenska myndigheter under 2009 förekommer den relativa poängvärderingsmodellen i ungefär en tredjedel av upphandlingarna. Bland just dessa upphandlingar togs någon form av miljöhänsyn i 70 procent av upphandlingarna. Det innebär att en modell med endogent referenspris som kan leda till godtycklig miljöhänsyn användes oftare i upphandlingar där upphandlingen var tänkt att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel (Lundberg och Marklund, 2011).

Bland de *livsmedelsupphandlingar* som annonserades i VISMA/OPIC:s databas under 2010 tillämpades utvärderings-

---

<sup>24</sup> Upphandlingsfasen är komplex, inte minst med avseende på utvärderingsprocessen. En detaljerad beskrivning av utvärderingsgrunder och utvärderingsmodeller och deras önskvärda och icke-önskvärda egenskaper blir omfattande och ligger utanför det uppdrag som specificerats inför denna rapport. För en djupgående diskussion kring dessa aspekter generellt hänvisar vi till Bergman m.fl. (2011), och specifikt för grön offentlig upphandling till Lundberg och Marklund (2011).

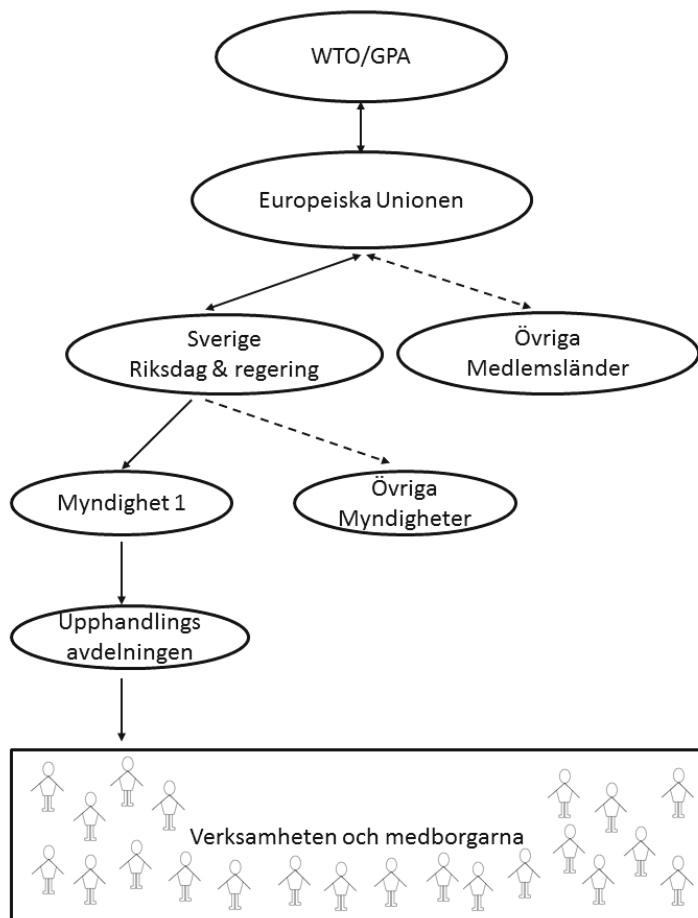
grunden lägsta-pris i 49 procent av de annonserade upphandlingarna. I 8 procent av upphandlingarna saknas information om utvärderingsgrund. Det innebär att minoriteten av upphandlingarna, 43 procent, utvärderade anbuden baserat på EMAT. Livsmedelsupphandlingarna skiljer sig i detta avseende från det allmänna mönstret för samma år. Tittar vi på alla annonserade upphandlingar (10 442 stycken) tillämpades EMAT i en klar majoritet, 54 procent, av upphandlingarna. För att dra slutsatser kring upphandlingarnas potential att skapa incitament till investeringar i miljövänligare produktionsteknologier och produkter bland potentiella leverantörer behövs information om vilka miljökrav och kriterier som myndigheterna specificerat i förfrågningsunderlagen. Detta inkluderar de obligatoriska kvalificeringskraven och de tilldelningskriterier som ingått i de utvärderingsmodeller som tillämpats inom ramen för EMAT. Givet att EMAT tillämpats som utvärderingsgrund krävs också information om hur de miljörelaterade kriterierna bedömts i förhållande till andra kriterier, det vill säga hur myndigheterna värderade miljön i förhållande till pris och andra kvalitativa aspekter såsom tekniska fördelar, estetiska och funktionella egenskaper, teknisk support, leveranstid etc. (EU, 2011).

Miljöpolitik via upphandling kan även ske i form av så kallade "bid-preference" program eller "set asides". Det innebär att den typ av leverantörer som myndigheten vill premiera ges en fördel i upphandlingen. Det kan praktiseras genom att kontrakt eller delkontrakt viks för anbudsgivare som ingår i den premierade gruppen (se t.ex. Klemperer, 2002, för en illustration av detta) eller att dessa premieras genom rabatter. Den befintliga litteraturen på området omfattar i huvudsak amerikanska myndigheters upphandlingar av motorvägar med syfte att stimulera deltagande från små och medelstora företag (se t.ex. Marion, 2007; Krasnokutskaya och Seim, 2011) eller amerikanska licensauktioner med syfte att prioritera företag ägda av minoriteter eller kvinnor (se t.ex. Ayres och Cramton, 1996; Yoon, 2006). De allmänna rättsprinciper som omfattar EU:s upphandlingsdirektiv (se ovan) begränsar dock möjligheten för myndigheter inom EU att tillämpa denna form av policy (Spagnolo, 2009).

### 3.3 Vem är det som styr?

I jämförelse med traditionella styrmedel är offentlig upphandling som styrmedel i sitt genomförande tämligen decentraliserat. Medan den enskilde upphandlaren utformar och genomför upphandlingen uttrycker politiker, på olika nivåer, en vilja att använda upphandlingen som styrmedel. Detta illustreras i figur 3.2.

Figur 3.2 Genomförande av miljöhänsyn





Som nämndes ovan är det internationella avtalet om offentlig upphandling (GPA) ett avtal mellan WTO och EU. Detta avtal reglerar den politiska ambitionen att via offentliga inköp reducera miljöbelastningen i världen. De politiska ambitionerna uttrycks vidare på EU-nivå i direktiv, meddelanden och handböcker vilka på nationell nivå (Riksdag och regering) sedan översätts till riktlinjer och nationell lagstiftning. Politiska viljeyttringar med den offentliga upphandlingen som styrmedel uttrycks även på landstings- och kommunal nivå. Detta är i figuren likställt med myndighet. I realiteten utgör ett landsting eller en kommun en nod mellan den nationella politiska nivån och den specifika myndighet som genomför upphandlingen, exempelvis en förvaltning eller skola.

De som i slutändan ska översätta det övergripande målet att använda den offentliga upphandlingen som miljöpolitiskt styrinstrument är de tjänstemän som ansvarar för det praktiska genomförandet av upphandlingen. Beroende på myndighetens storlek kan dessa utgöras av personal vid upphandlingsavdelningen, en förvaltningschef eller exempelvis rektor vid en grundskola. Det är alltså dessa tjänstemän som utifrån en mer centraliserad miljöpolitisk ambition ska formulera miljömässiga krav och kriterier i förfrågningsunderlaget. De ska också välja utvärderingsgrund och utvärderingsmodell i enlighet med diskussionen ovan. I praktiken sker alltså miljöstyrningen i upphandlingsprocessens andra fas där tjänstemännen specificerar miljökrav och kriterier, fastställer avvägningen mellan pris och miljö kvalitet, hur anbuden ska utvärderas, kontraktsvillkor och rutiner för uppföljning av dessa. Detta ställer höga krav på den eller de som genomför själva upphandlingen. Deras kompetens bör inte bara täcka den lagstiftning som omger offentlig upphandling utan även incitamentsstrukturer inom ramen för kontraktsumformning och uppföljning, identifikation av de miljöproblem som föremålet för upphandlingen är associerade med och möjliga lösningar på detta. Det senare bör dessutom ske med hänsyn till uppsatta miljömål. Tjänstemännen bör också känna till om det redan finns verksamma styrmedel inriktade mot samma miljöproblem som den enskilda upphandlingen avser att styra mot. Om så är fallet ska upphandlingens miljöhänsyn anpassas i förhållande till dessa. Sammantaget är detta en komplex och kompetenskrävande uppgift. Kompetensens betydelse för tillämpningen av miljöhänsyn i offentlig upphandling betonas i en studie av Testa m.fl. (2012).

Baserat på italienska data, identifierar författarna tjänstemännens kompetens och medvetenhet om upphandlingsstöd som centrala komponenter för i vilken utsträckning miljöhänsyn tas i olika upphandlingar.

Det finns minst 891 utövare av miljöpolitik via offentlig upphandling i Sverige. Denna siffra baseras på det antal upphandlande myndigheter och enheter som ingick i en enkätstudie inom ramen för Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73). Själva genomförandet av miljöpolitiken sker alltså relativt långt från beslutfattarna (politikerna), av relativt många utövare och på något som närmast är att betrakta som *gatunivå*. Lipsky (1980) definierar politik, eller byråkrati, på gatunivå som de tjänstemän eller kvinnor på förvaltningsnivå som faktiskt utför själva politiken. Dessa byråkrater är autonoma i förhållande till de politiker som angett tonen. I praktiken är det alltså ett relativt stort avstånd mellan den politiska ambitionen och dess faktiska genomförande. Enligt Lipsky medför detta en viss risk för skönsmässiga tolkningar av de politiska ambitionerna, med ett genomförande som avviker från det mål som politikerna satt upp.

Ett av de problem som Lipsky identifierade med denna typ av politik är att personalen ofta arbetar med för små resurser i förhållande till uppdraget. Det är också förenat med resurskrävande och kontinuerliga förhandlingar för att få utfallet av politiken att stämma överens med de uttalade ambitionerna.

Resursproblematik i samband med miljöhänsyn är något som även Jörgensen (2012) uppmärksammar med avseende på myndighetens egen verksamhet. Med utgångspunkten att en ekologisk produkt kostar mer än motsvarande konventionella alternativ, menar Jörgensen att den offentliga upphandlingen som styrmedel mot ökad ekologisk jordbruksareal innebär merkostnader. Dessa måste kompenseras genom att resurser tas från annat håll i ekonomin. En strategi för ökad ekologisk konsumtion kan därmed få konsekvenser för den upphandlande myndighetens övriga verksamhet. Om inte den enskilda myndigheten, exempelvis en kommun, kompenseras via statens budget måste kommunen ta resurser från annan verksamhet. Inom exempelvis äldreomsorg, barnomsorg och skolbespisningar skulle ekologiska livsmedel kunna konsumeras i en ökad omfattning, men till kostnaden av exempelvis personalnedskärningar eller lägre kvalitet på förbrukningsartiklar. Detta resonemang kan föras för andra produktområden än livsmedel. Resursproblematiken är med andra ord

generell för all typ av upphandling där det finns pålagor om viss standardhöjning (och kostnadshöjning) utan att det ges tydliga direktiv om hur merkostnaden ska hanteras.

### 3.4 Offentlig upphandling – vilken typ av styrmedel?

Med offentlig upphandling vill myndigheten primärt upphandla en vara, tjänst eller entreprenad i syfte att kunna tillhandahålla samhället en fastställd tjänst, exempelvis utbildning, sjukvård, etc. Utöver krav och kriterier på själva föremålet för upphandlingen kan myndigheten ställa miljökrav och kriterier som både riktar sig mot ekonomins produktionssida (potentiella leverantörer) och konsumtionssida. Det är alltså via upphandlingen, som inte primärt är ett miljöpolitiskt styrmedel, som den offentliga sektorn vill styra marknads aktörer mot ett mer miljövänligt beteende. Grön offentlig upphandling är dock belagd med restriktioner som påverkar dess potential att verka effektivt som styrmedel. Exempelvis måste de tidigare diskuterade allmänna rättsprinciperna, vars syfte är att säkerställa en sund konkurrens mellan potentiella leverantörer, vara uppfyllda. Omvägen via upphandlingsprocessen och dess specifika regelverk för konkurrens föranleder oss att betrakta grön offentlig upphandling som ett indirekt miljöpolitiskt styrmedel. Traditionella styrmedel, exempelvis en miljöskatt, betraktar vi däremot som direkta styrmedel i den meningen att deras primära uppgift är att reducera miljöskadliga utsläpp. Offentlig upphandling som indirekt miljöpolitiskt styrmedel illustreras i figur 3.3.

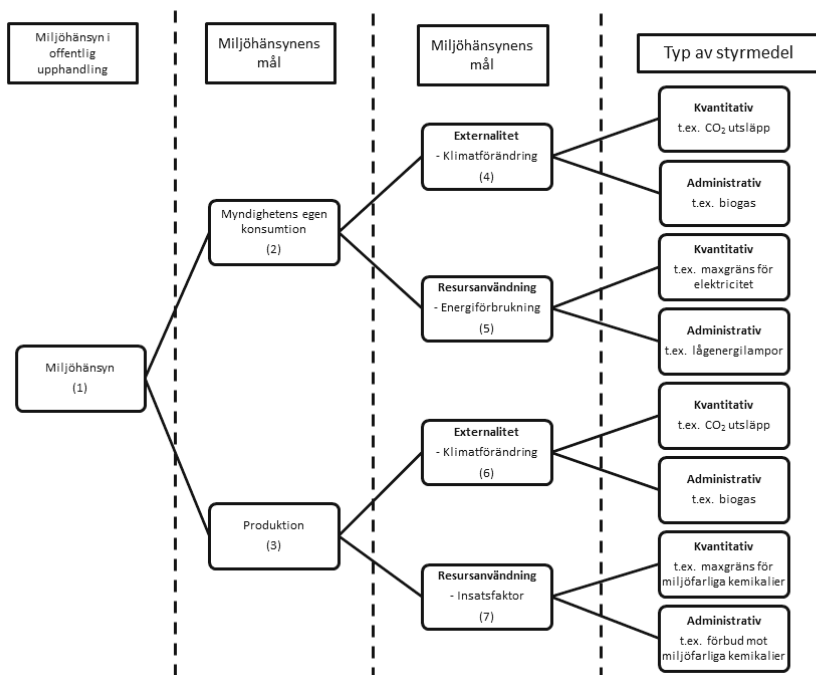
Myndighetens miljökrav och kriterier kan alltså rikta sig mot både ekonomins konsumtionssida, Box (2), och dess produktions- eller leverantörssida, Box (3). Med produktionssidan avses alla delar i potentiella leverantörers produktionsled, från råvara till slutleverans av det upphandlade föremålet. Med konsumtionssidan avses föremålets hela livscykel från att det tas i bruk till att det avvecklas av myndigheten. Om myndigheten exempelvis ställer krav och kriterier på produktionen av föremålet för upphandlingen kan de sägas reglera utsläpp, Box (6), och/eller resursanvändningen i produktionen, Box (7).

Om miljöhänsynen i stället riktar in sig på myndighetens egen konsumtion berör den ofta den egna resursanvändningen, Box (5). Hänsynen kan i detta fall avse exempelvis myndighetens egen

energiförbrukning. Även om detta medför att föremålet för upphandlingen betingar ett högre pris kan inköpet ändå motiveras av en lägre energiförbrukning på längre sikt, det vill säga under föremålets hela livscykel från det att det tas i bruk, förbrukas och avvecklas.

Mer konkret kan grön offentlig upphandling betraktas som ett kvantitativt och/eller administrativt styrmedel. Ett kvantitativt styrmedel avser krav och kriterier som specificerar en gräns för utsläppsmängder, vilket lämnar till leverantören att bestämma exakt hur utsläppsminskningen ska gå till. Ett administrativt styrmedel däremot reglerar hur utsläppsminskningen ska gå till, exempelvis via tekniska specifikationer. När potentiella leverantörer väl uppfyllt de kvantitativa och administrativa kraven innebär de inte längre någon restriktion på produktionen. Ett ekonomiskt, eller marknadsbaserat styrmedel, såsom en miljöskatt, reglerar inte direkt utsläppsmängder eller tekniska specifikationer. Miljöskatten anger kostnaden per utsläppsenhet och lämnar till leverantören att själv bestämma om hon vill fortsätta släppa ut som tidigare (och betala relativt mycket skatt), minska sina utsläpp genom att dra ner produktionen (och betala lite mindre i skatt) eller rena sin produktion och på sätt reducera den totala skattekostnaden. Oavsett vad leverantören väljer, måste hon fortsatt betala skatt för de utsläpp som fortfarande sker (såtillvida hon inte väljer att lägga ner verksamheten).

Figur 3.3 Miljöhänsyn i offentlig upphandling (se Lundberg och Marklund, 2013)



### 3.5 Verksamheten eller samhället? LCC och LCA

Offentlig upphandling och styrmedelsfrågan diskuteras och utreds för närvarande intensivt, inte minst inom ramen för den nyligen genomförda svenska upphandlingsutredningen (SOU 2013:12; SOU 2011:73). Ett vanligt förekommande begrepp i samband med att miljöhänsyn i offentlig upphandling diskuteras och motiveras är livscykelkostnadsanalys, LCC<sup>25</sup>. EU-kommissionen argumenterar för att upphandlande myndigheter ska beakta produktens LCC vid tilldelning av kontrakt (EU, 2011). Det innebär att myndigheter uppmanas att budgetera för samtliga kostnader under produktens livscykel, vilket inkluderar inköpskostnaden, driftskostnader och avyttringskostnader. LCC är då i första hand ett analysverktyg som kan användas i syfte att kostnadsminimera myndighetens egen verksamhet (Box (5) i figur 3.3).

<sup>25</sup> Från engelskans "Life Cycle Cost".

EU (2011) framhåller också att det är möjligt att inkludera externa miljökostnader i LCC (Box (4) och (6) i figur 3.3), givet att de uppfyller kraven för tilldelningskriterier.<sup>26</sup> Exempel på sådana kostnader är exempelvis samhällets kostnader för klimatförändringar och försurningar. Hänsyn till externa miljöeffekter kan relateras till livscykelanalys (LCA, från engelskans "Life Cycle Assessment"). LCA är ett analysverktyg som avser en produkts totala inverkan på miljön från råvaruutvinning, via produktens tillverkning, myndighetens konsumtion av produkten och till dess produkten avvecklas. Analysen omfattar därmed alla utsläpp i mellanleden, exempelvis under transporter av varor. När alla externa effekter kvantifierats i livscykelanalysen ska de kostnadsberäknas och adderas till de kostnader som ges av LCC-analysen.<sup>27</sup> Det innebär sammantaget att den upphandlande myndigheten i princip genomför en samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys (CBA), där också kostnaderna för att genomföra analysen bör ingå.<sup>28</sup>

För att ta ett exempel från livsmedelssektorn: Om upphandlande myndighet köper bröd baserat på vete innebär en LCA att myndigheten kvantifierar externa effekter vars ursprung spänner från sådden av vetet till dess att brödet är uppätet och eventuella förpackningar hanterats. LCA måste i detta fall inkludera alla råvaror i brödet, inte bara vetet, och förpackningar för brödet såväl som insatsfaktorer (jäst, smör, salt etc.) samt transporter.<sup>29</sup>

Det är uppenbart att det är omfattande och komplext att addera samhällets alla kostnader för miljömässigt negativa externa effekter till livscykelkostnaden, och frågan är om det är rimligt att lägga denna börda på den enskilda upphandlande myndigheten eller tjänstemannen. Inte desto mindre är det en viktig aspekt när den gröna offentliga upphandlingens funktion som miljöpolitiskt styrmedel analyseras. Exempelvis är det vid upphandling av ekolo-

---

<sup>26</sup> Några viktiga regler för tilldelningskriterier är enligt EU (2011) att: (i) De måste vara kopplade till föremålet för upphandlingen; (ii) De får inte medföra obegränsad valfrihet; (iii) De måste ha offentliggjorts i förväg; (iv) De får inte vara urvalskriterier; (v) De måste följa EU-lagstiftningen och de allmänna rättsprinciperna.

<sup>27</sup> LCC som också inkluderar kostnader för negativa externa effekter på miljön benämns ibland "whole-life costing" (WLC) (EU, 2011).

<sup>28</sup> Det engelska uttrycket är "Cost-Benefit Analysis", därav förkortningen CBA. För en introduktion se till exempel Hanley and Barbier (2009).

<sup>29</sup> En LCA analys är informationskrävande oavsett vilken typ av produkt som upphandlas. Tarantini m.fl. (2011) genomför exempelvis en LCA analys för att illustrera den omfattande information som krävs vid upphandling av fönster.

giska livsmedel viktigt att ha kunskap om skillnader i externa effekter jämfört med konventionella livsmedel. Beslutet att köpa ekologiskt bör därför inte tas för givet utan föregås av en CBA där de två alternativen jämförs. CBA kan också vara motiverat vid en jämförelse mellan två ekologiskt odlade livsmedel – exempelvis när den ena är lokalt producerad och den andra inte. Närproducerat bör nämligen inte tas för givet som det samhällsekonomiskt bästa alternativet.

Miljöstyrningsrådet menar att LCC lämpar sig bäst vid upphandling av produkter som är associerade med ett högt energiuttag i samband med konsumtionen. På sin hemsida listar Miljöstyrningsrådet byggtreprenader, rengöring, transporter, belysning, kontorsprodukter och ventilation som produktgrupper lämpliga för LCC. Med en sådan utgångspunkt blir LCC i första hand ett analysverktyg som kan användas i syfte att kostnadsminimera myndighetens egen verksamhet. Detta kan förvisso ha indirekta positiva miljöeffekter, exempelvis när LCC-analysen leder till att myndigheten köper in produkter som kräver mindre energi. Miljöstyrningsrådets rekommendation stöds också av den nyligen avslutade Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12), som menar att analysen blir komplicerad om myndigheten också ska inkludera externa effekter. Myndigheterna rekommenderas i första hand ”koncentrera sig på att beakta de interna livscykel- eller totalkostnaderna” (s. 467). Baserat på detta är det tveksamt om vi kan betrakta miljöhänsyn i offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel, eftersom det primära med miljöhänsynen inte är att internalisera negativa externa effekter.





## 4 Måleffektivitet

Vi inleder analysen av miljöhänsyn i offentlig upphandling och dess förutsättningar att verka som ett miljöpolitiskt styrmedel med att behandla frågan om det är ett måleffektivt styrmedel. Därefter beskriver vi marknadens respons på miljöhänsynen och vilken betydelse responsen har för den offentliga upphandlingens potential att bidra till att miljömålen uppfylls. Den potentialen bedöms, baserat på tidigare studier och egen analys, som liten.

Diskussionen kring den offentliga upphandlingens marknadseffekter baseras på egen analys kompletterat med resultat från Marron (1997). I Marron's studie ställer myndigheten egentligen inte några krav på potentiella leverantörer att ändra sin produktionsteknologi. I stället väljer myndigheten att konsumera mer av en redan existerande grön produkt och mindre av ett motsvarande konventionellt alternativ. Eventuella miljöeffekter uppstår via myndighetens eget förändrade beteende och indirekt via marknadens reaktion på detta förändrade beteende. Analysen i Marron saknar emellertid två viktiga aspekter på den offentliga upphandlingens funktion som miljöpolitiskt styrmedel, nämligen: (i) upphandlingsprocessen och miljöstyrning av alla potentiella anbudsgivares teknologier och/eller produkter, samt (ii) huruvida myndighetens miljöstrategi leder till att miljöproblem reduceras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Nedan diskuteras därför styrmedelsfrågan med avseende på måleffektivitet utifrån två olika sätt; dels baserat på Marron's modell att den offentliga sektorn går från konventionell konsumtion till konsumtion av ett grönare alternativ (substitutionspolicy), dels baserat på att den offentliga sektorn strävar efter att direkt styra potentiella leverantörer till att investera i miljövänligare teknologier och produkter (omställningspolicy). Oavsett om det är substitutions- eller omställningspolicy som diskuteras utgår vi härnäst ifrån det som beskrivits tidigare, nämligen att

myndigheten initierar en formaliserad upphandlingsprocess och därigenom försöker utöva miljöstyrning genom att ställa miljökrav och ta hänsyn till miljörelaterade utvärderingskriterier vid tilldelning av kontrakt.

För att förenkla den teoretiska diskussionen gör vi följande antaganden (vilka inte påverkar de generella slutsatserna):

- (i) De två policyalternativen illustreras för två produkter som är nära, men inte perfekta, substitut. Det innebär att för upphandlande myndighet är produkterna sinsemellan utbytbara med avseende på den egna verksamheten. De är dock inte perfekt utbytbara eftersom den gröna produkten (indexerad med  $g$ ) är mindre miljöbelastande, men kostsammare, att producera än den konventionella (indexerad med  $k$ ).<sup>30</sup> Ett exempel är ekologiskt och konventionellt odlade tomater.
- (ii) Produktionen antas vara förenad med en typ av utsläpp som omfattas av ett specifikt miljömål.
- (iii) Det finns privata konsumenter som föredrar den gröna produkten och det finns privata konsumenter som föredrar den konventionella produkten.
- (iv) Vi utgår från en situation där myndigheten antingen upphandlar en konventionell eller en grön produkt. Det resonemang som förs nedan kan emellertid översättas till en situation där myndigheten upphandlar båda produkttyperna.

Genomgående kommer initialt pris ( $p$ ), kvantitet ( $q$ ), utbud ( $U$ ) och efterfrågan ( $E$ ) på marknaderna för de gröna och konventionella produkterna att indexeras med en etta, medan de indexeras med en tvåa efter att miljöhänsyn i offentlig upphandling tillämpats.<sup>31</sup>

## 4.1 Substitutionspolicy

I figur 4.1 illustreras vad som händer när myndigheten initialt upphandlar enbart den konventionella produkten men bestämmer sig för att gå över till inköp av ett grönare alternativ – det vill säga

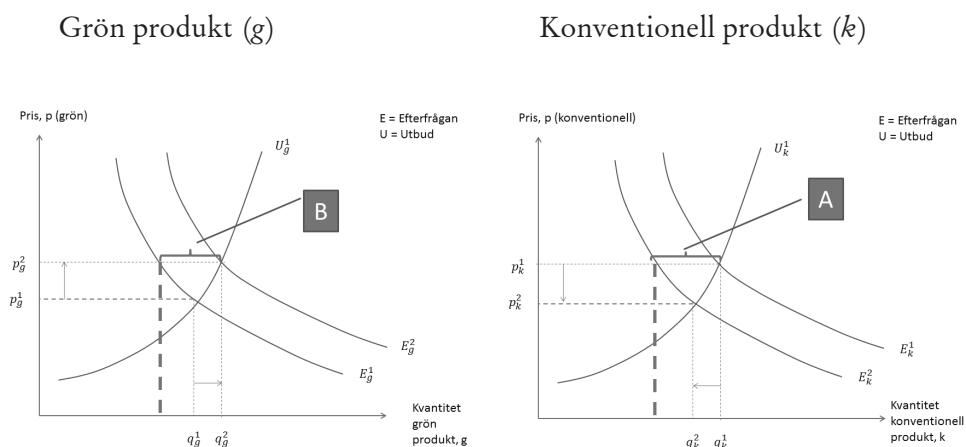
<sup>30</sup> Formellt innebär detta att vi gör ett antagande om att produktionskostnaden för konventionell respektive grön produkt följer olika kostnadsfördelningar och att kostnaden vid vilken det blir lönsamt att delta i upphandlingen är densamma för alla potentiella leverantörer. Se Konkurrensverket (2011a) för ett exempel från livsmedelsmarknaden på hur detta antagande kan motiveras.

<sup>31</sup> Notera att  $U$  nu betecknar utbud och inte nyttonivå som tidigare i figur 2.1.

en situation där upphandlingen tar formen av en substitutionspolicy. Det innebär att krav och kriterier formuleras på ett sådant sätt att det i första hand är potentiella leverantörer som redan producerar den gröna produkten som kommer att lämna anbud. Leverantörer av den konventionella produkten väljer att inte delta i upphandlingen, eftersom de inte finner det lönsamt att ställa om produktionen på ett sådant sätt att de kan leva upp till den miljöstandard som efterfrågas.

På marknaden för den gröna produkten betecknas de initiala utbuds- och efterfrågekurvorna  $U_g^1$  respektive  $E_g^1$ . Det initiala priset på produkten samt den producerade och konsumerade kvantiteten är,  $p_g^1$  respektive  $q_g^1$ , vilket ges av den partiella jämvikten där utbuds- och efterfrågekurvorna skär varandra.<sup>32</sup> På marknaden för den mindre miljövänliga och konventionella produkten illustreras utbud och efterfrågan på motsvarande sätt, och initialt är pris och kvantitet i jämvikt  $p_k^1$  respektive  $q_k^1$ .

**Figur 4.1 Substitutionspolicy**



När myndigheten går över till en miljövänligare upphandlingspolicy ökar den totala konsumtionen av den gröna produkten, vilket i figur 4.1 illustreras av ett skift utåt i efterfrågekurvan, från  $E_g^1$  till  $E_g^2$ . När efterfrågan ökar svarar producenterna med att öka produktionen, och i den nya jämvikten

<sup>32</sup> Begreppet "partiell" syftar till att det avser endast just denna marknad. Att en marknad är i jämvikt betyder inte nödvändigtvis att andra marknader i ekonomin är det.

är priset högre och den totalt producerade och konsumerade kvantiteten större, det vill säga  $p_g^2 > p_g^1$  respektive  $q_g^2 > q_g^1$ . Det innebär att myndighetens och de privata konsumenternas sammanlagda utgifter för den gröna produkten har ökat, vilket i figuren huvudsakligen förklaras av att priset stigit relativt sett mer än kvantiteten ökat.

Myndighetens övergång från en konventionell till en grön produkt innebär också att den totala efterfrågan på den konventionella produkten minskar. Detta illustreras av att efterfrågekurvan skiftar inåt, från  $E_k^1$  till  $E_k^2$ . Producenterna svarar med att minska produktionen och i den nya partiella jämvikten omsätts därför den mindre kvantiteten  $q_k^2$  till det lägre priset  $p_k^2$ .

I den högra delen av figur 4.1 kan vi emellertid se att pris-sänkningen på marknaden för konventionella produkten har lett till att den privata efterfrågan på denna produkt ökat. Det horisontella avståndet A, mellan de två efterfrågekurvorna, representerar nämligen de enheter myndigheten upphandlade av den konventionella produkten innan bytet till det grönare alternativet. Den privata konsumtionen innan den offentliga sektorn lämnar den konventionella marknaden ges vid den tjockare streckade linjen. I den nya jämvikten efterfrågar de privata konsumenterna alltså fler enheter ( $q_k^2$ ) än tidigare. Förklaringen till den ökade privata konsumtionen är att priset på den konventionella produkten har blivit lägre.

På motsvarande sätt kan vi i den vänstra delen av figuren se att i den nya jämvikten representeras myndighetens andel av den gröna konsumtionen av sträckan markerad med ett B, och att den privata konsumtionen nu är lägre. Den ändrade inköspolicyn har medfört en prisökning på den grönare produkten och därmed minskad privat grön efterfrågan.

Den substitutionspolicy som illustreras i figur 4.1 får alltså en motverkande effekt bland de privata konsumenterna, eftersom den leder till att de konsumerar mer av den konventionella produkten och mindre av den gröna produkten. Vilken är då nettoeffekten av myndighetens substitutionspolicy på välfärden? För att svara på denna fråga krävs empiriska studier. För det första måste vi fastställa den välfärdsekonomiska nettoeffekten av ökade konsument- och producentöverskott på marknaden för den grönare produkten respektive minskade överskott på marknaden

för den konventionella produkten,<sup>33</sup> för det andra måste vi fastställa nettomiljöeffekten och dess värde.

Marron (1997) visar också att en substitutionspolicy kan leda till att den totala konsumtionen av den gröna och konventionella produkten kan öka, och är ökningen tillräckligt stor kan det tvärtmot myndighetens ambition leda till ökad miljöbelastning.

## 4.2 Omställningspolicy

Miljöhänsyn i offentlig upphandling kan även ta formen av en omställningspolicy. I detta fall initierar myndigheten en upphandlingsprocess i syfte att utöva miljöstyrning via krav och kriterier i förfrågningsunderlaget, vilka innebär att minst en av de potentiella leverantörerna tvingas miljöanpassa sin produktionsteknologi och/eller produkt.

Innan vi i detalj beskriver den offentliga sektorns omställningspolicy är det emellertid viktigt att reflektera över förutsättningarna. En omställningspolicy kräver att åtminstone en av de potentiella leverantörerna gör den omställning eller miljöanpassning som efterfrågas i upphandlingens förfrågningsunderlag. En relevant fråga är då varför en potentiell leverantör på den konventionella marknaden skulle välja att göra denna anpassning? Grundläggande är att potentiella leverantörer väljer att delta i myndighetens upphandling endast om den förväntade avkastningen av att göra det är icke-negativ (se t.ex. Vickrey, 1961). I fallet med en omställningspolicy innebär detta att leverantörer på den konventionella marknaden gör de miljöanpassningar som myndigheten kräver om de finner att det är mer lönsamt att befinna sig på den gröna marknaden än på den konventionella. En följdfråga blir då, om det är lönsamt, varför har då inte rationella leverantörer redan gjort denna miljöanpassning? En möjlig förklaring kan vara att de agerar under så kallad *bounded rationality* (se t.ex. Simon 1957; 1990; 1991), vilket exempelvis kan förklaras av att de har begränsad information om miljöinvesteringars lönsamhet. En annan förklaring skulle kunna vara att de inte har tillräcklig information för

---

<sup>33</sup> *Konsumentöverskottet* utgörs av skillnaden mellan konsumenternas marginella betalningsvilja för en produkt och priset på denna. Betalningsviljan är i normalfallet avtagande i kvantiteten medan priset per enhet är detsamma för alla enheter. Priset och den marginella betalningsviljan sammanfaller i jämvikten och för alla andra enheter överstiger betalningsviljan priset. *Producentöverskottet* utgörs på motsvarande sätt av skillnaden mellan enhetspriset och marginalkostnaden för produktionen.

att förstå marknaderna och vad som är bäst för dem avkastningsmässigt. Detta är alltså den typ av antaganden den offentliga sektorn måste göra för att överhuvudtaget finna någon anledning till att bedriva omställningspolicy via upphandling. Det vill säga, att offentliga myndigheter har information och kunskap som leverantörerna inte har. Skulle detta inte vara fallet är miljöstyrning via en omställningspolicy meningslös och övergår i stället till att vara en substitutionspolicy, vars brister som styrmedel illustrerades i figur 4.1.

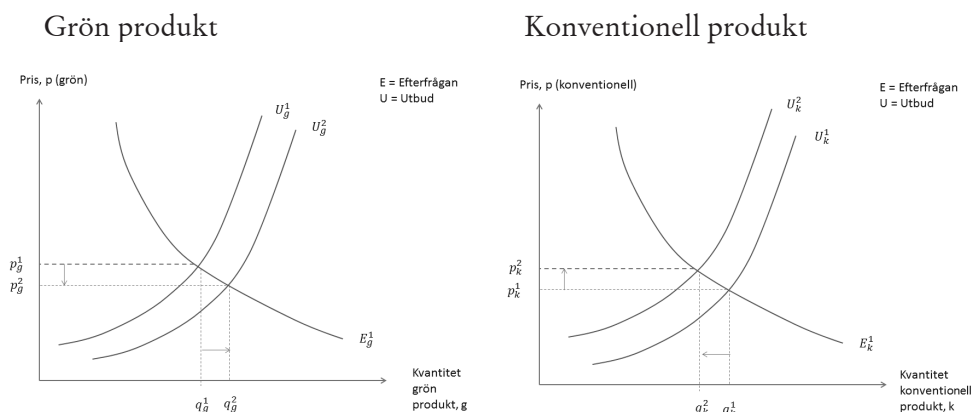
Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel via en omställningspolicy diskuteras här för två olika situationer. Först behandlas en situation där myndigheten initialt är en konsument på både den konventionella och grönare marknaden, men vill öka konsumtionen av den grönare produkten. I syfte att göra det ställs krav och kriterier som kräver en omställning bland de konventionella leverantörerna (se figur 4.2). Därefter illustrerar vi en situation som, likt Marron (1997) och Jørgensen (2012), utgår från att myndigheten initialt enbart konsumerar den konventionella produkten. Skillnaden är att myndigheten vill gå över till grönare konsumtion via en omställningspolicy, och inte via en substitutionspolicy (se figur 4.4). Vi visar att upphandlingens potential att verka som ett måleffektivt styrmedel via omställningspolicy varierar beroende på vilken situation som råder initialt.

#### 4.2.1 Myndigheten är redan en aktör på den grönare marknaden

I figur 4.2 illustreras en omställningspolicy givet att myndigheten redan från början konsumerar både den grönare och konventionella produkten. Om några av de potentiella leverantörerna på den konventionella marknaden väljer att anpassa sig till den miljöstandard som upphandlingen kräver kan de potentiellt välja att bli aktörer på den gröna marknaden. Det innebär att utbudet av den konventionella produkten minskar, vilket illustreras som ett skift inåt av utbudskurvan på den konventionella marknaden, från  $U_k^1$  till  $U_k^2$ . På marknaden för det gröna alternativet ökar utbudet, vilket illustreras av ett skift utåt i utbudskurvan, från  $U_g^1$  till  $U_g^2$ . I den nya jämvikten är priset på den gröna produkten lägre samtidigt som kvantiteten har ökat. På marknaden för den konventionella produkten har priset stigit och kvantiteten minskat.

Notera att det politiskt önskvärda utfall som illustreras i figur 4.2 förutsätter ett antagande om att de potentiella leverantörer som ställt om sin produktion men inte vunnit kontraktet får avsättning för sin produktion på den gröna marknaden. Till vänster i figur 4.2 innebär det att den ökade efterfrågan på den gröna marknaden också måste drivas av ökad efterfrågan från privata konsumenter, som till följd av det lägre priset köper fler enheter än tidigare. Som vi tidigare klargjorde måste vi också anta att leverantörerna finner det lönsamt att lämna den konventionella marknaden för den gröna. För att de ska finna det lönsamt måste avkastningen på den gröna marknaden minst uppgå till den de skulle få om de stannat kvar på den konventionella marknaden, och avkastningen måste dessutom täcka kostnaden för miljöanpassningen.

**Figur 4.2 Omställningspolicy - myndigheten är redan en aktör på den "gröna marknaden"**

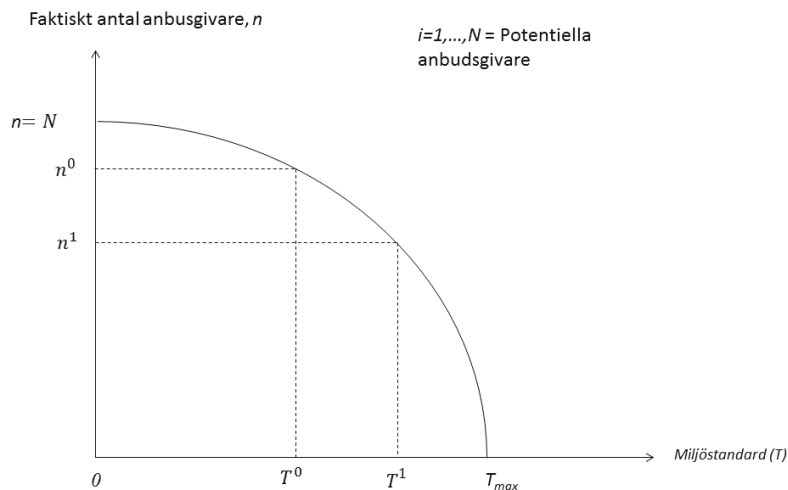


Även om det uppstår en signifikant positiv miljöeffekt liknande den som förutspås i figur 4.2 måste vi, precis som i fallet med den substitutionspolicy som illustrerades i figur 4.1, beakta de välfärdsekonomiska vinsterna och förlusterna av att konsumtionen av den gröna och konventionella produkten ökar respektive minskar. Återigen är den välfärdsekonomiska nettoeffekten i termer av miljöeffekt och förändrade konsument- och producentöverskott på de båda marknaderna en empirisk fråga.

Givet ett antal grundläggande antaganden visar vi i figur 4.2 att miljöhänsyn i offentlig upphandling kan resultera i reducerad miljöbelastning. Vi måste emellertid ställa oss frågan om den

reducerade miljöbelastningen sker på ett effektivt sätt. Närmare bestämt: Är den offentliga myndighetens omställningspolicy ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel i den meningen att det får signifikanta miljöeffekter som på förhand är förutsägbara, det vill säga kan användas för att styra mot ett exakt specificerat miljömål? Med utgångspunkt i litteraturen kring kostnadsdrivande investeringar (Barnett och Sakellaris, 1999), och så kallade endogena inträdesbeslut (Piccione och Tan, 1996; Arozamena och Cantillon, 2004; Gong, Jianpei, McAfee, 2012), visar Lundberg m.fl. (2013) att den offentliga sektorns omställningspolicy inte är att betrakta som ett måleffektivt styrmedel. Anledningen är att ju mer stringenta miljökrav den upphandlande myndigheten specificerar, desto fler potentiella leverantörer kommer att avstå från att lämna anbud i upphandlingen, det vill säga konkurrensgraden urholkas. Av denna anledning är det svårt att nå miljömål med upphandling som styrmedel. För att relatera till figur 4.2 kommer skiften i utbudskurvorna inte att bli tillräckligt stora i förhållande till de miljömål som myndigheten har för avsikt att uppnå med miljöhänsynen i upphandlingen.

**Figur 4.3** Relationen mellan konkurrensgrad och nivå på den miljöstandard som krävs i upphandlingen



Källa: Lundberg m.fl., 2013.



Konkurrensgraden i form av antal anbudsgivare är central för upphandlingens potential att vara ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Att potentiella leverantörer kan välja att avstå från att miljöanpassa sig och därför inte delta i upphandlingen leder till att miljöbelastningen inte reduceras i önskad utsträckning. Av figur 4.3 framgår att det inte heller hjälper om myndigheten försöker kompensera ett bortfall i anbudsgivarantal med att ställa tuffare miljökrav och på så sätt få större positiv miljöeffekt. Anta t.ex. att den upphandlande myndigheten höjer miljökravet från  $T^0$  till  $T^1$  i figur 4.3. Det leder nämligen till att ännu fler potentiella leverantörer avstår från att anpassa sig och delta i upphandlingen. I detta fall minskar antalet anbudsgivare ytterligare, närmare bestämt med  $n^0 - n^1$ . Detta resultat förklaras av att deltagande i offentlig upphandling och medföljande anpassningskostnad är frivilligt.<sup>34</sup>

Potentiella leverantörer som redan innan upphandlingen är relativt miljövänliga kan ha en konkurrensfördel i upphandlingen, eftersom de har lägre kostnader för att leverera den miljö kvalitet som krävs. Leverantörer vars produktion initialt är mindre miljövänlig kan uppfatta miljökraven som ett hinder och kommer därför med större sannolikhet att avstå från att delta i upphandlingen. Kvar blir eventuellt bara de leverantörer som redan uppfyller de miljökrav som ställs i förfrågningsunderlagen och de leverantörer som bara behöver göra mindre investeringar för att uppfylla kraven. Följaktligen kommer den gröna upphandlingens miljöeffekter bli små i förhållande till det miljömål som myndighetens miljöhänsyn riktades mot. Den gröna upphandlingens potential att bidra till att miljömål uppfylls är därmed begränsad.

#### 4.2.2 Myndigheten är inte sedan tidigare en aktör på den gröna marknaden

I figur 4.4 illustreras en omställningspolicy givet att den upphandlande myndigheten initialt inte konsumerar den gröna produkten. I den övre delen av figuren antas myndigheten vara en liten aktör i förhållande till ekonomins totala konsumtion av den gröna och konventionella produkten. I den nedre delen av figuren antas myndigheten vara en relativt stor konsument. Precis som

<sup>34</sup> Att kurvan i figur 4.3 är konkav bygger på att de potentiella leverantörernas kostnader för att anpassa sig till miljökraven antas öka i tilltagande takt allteftersom miljökraven blir mer stringenta. Miljöanpassningskostnaderna kan sägas vara konvexa i miljökravens stringens.

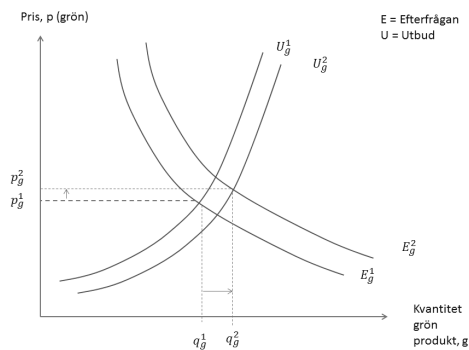
tidigare antar vi att de potentiella leverantörer som ställer om mot grön produktion och inte får kontrakt med myndigheten får avsättning för sin produktion bland privata konsumenter på den gröna marknaden, samt att dessa leverantörer finner detta lönsamt.

Om några av de potentiella leverantörerna på den konventionella marknaden väljer att anpassa sig innebär kravet på miljöanpassning, allt annat lika, att utbudet på den gröna marknaden ökar (utbudskurvan skiftar utåt, från  $U_g^1$  till  $U_g^2$ ), medan motsvarande utbud på den konventionella marknaden minskar (utbudskurvan skiftar inåt, från  $U_k^1$  till  $U_k^2$ ). Om myndigheten är en relativt liten aktör tänker vi oss att skiftet i utbudskurvan blir mindre än om myndigheten är en relativt stor konsument.

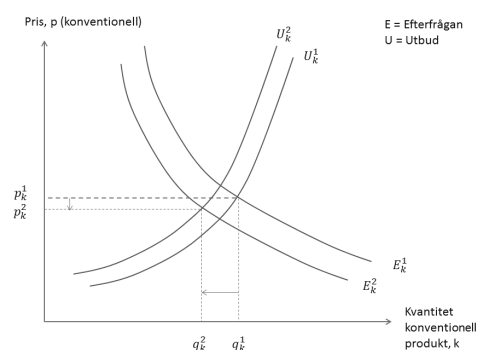
Till skillnad från illustrationen i figur 4.2 sker här också ett skift i efterfrågekurvorna, eftersom myndigheten också går från att konsumera den konventionella produkten till det grönare alternativet. I likhet med den substitutionspolicy som illustrerades i figur 4.1, skiftar efterfrågekurvan på den gröna och konventionella marknaden utåt, från  $E_g^1$  till  $E_g^2$ , respektive inåt, från  $E_k^1$  till  $E_k^2$ .

**Figur 4.4 Omställningspolicy – myndigheten är inte sedan tidigare en aktör på den "gröna marknaden"**

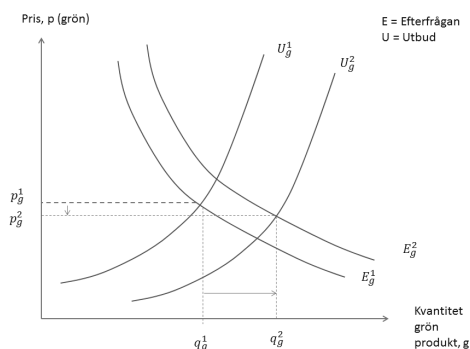
Grön produkt – liten aktör



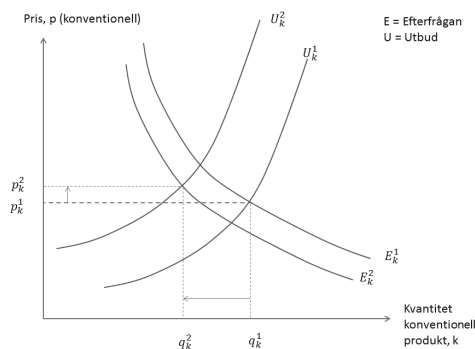
Konventionell produkt - liten aktör



Grön produkt – stor aktör



Konventionell produkt – stor aktör



Om myndigheten är en relativt liten aktör innebär omställningspolicyn att priset på den gröna produkten stiger, medan det sjunker på den konventionella motsvarigheten. I likhet med en substitutionspolicy har den gröna produkten blivit relativt dyrare, men omställningspolicyns skift i både utbuds- och efterfrågekurvorna leder emellertid till att prisökningen dämpas. Precis som i fallet med en substitutionspolicy ökar den totala konsumtionen på den gröna marknaden, men de privata konsumenternas andel av denna minskar. På den konventionella marknaden sker det motsatta, det vill säga priset stiger, konsumtionen minskar och de privata konsumenternas andel av konsumtionen ökar.

Oavsett om myndigheten för en substitutions- eller omställningspolicy ökar konsumenternas totala utgifter för den gröna produkten medan utgifterna minskar för den konventionella produkten. En skillnad är att vid en omställningspolicy är det förändringen i kvantitet som i huvudsak förklarar konsumenternas totala utgiftsökning. I detta perspektiv föredrar de konsumenter som befinner sig på marknaden för den gröna produkten omställningspolicyn framför substitutionspolicyn. På den konventionella marknaden gäller det motsatta, det vill säga att en substitutionspolicy är att föredra eftersom det då är prissänkningen som i huvudsak förklarar konsumenternas minskade totala utgifter.

Om myndigheten är en stor aktör i förhållande till de privata konsumenterna, kan emellertid utfallet bli ett annat. Som betydande köpare tänker vi oss att myndigheten kan skapa incitament för fler potentiella leverantörer att miljöanpassa sig.

Därmed blir skiften i utbudskurvorna större, allt annat lika. I detta fall leder politiken till en prissänkning och kvantitetsökning på marknaden för den gröna produkten. På marknaden för det konventionella alternativet är utfallet det motsatta. Priset stiger medan kvantiteten minskar.

Gemensamt för illustrationerna i figur, 4.1, 4.2 och 4.4 är att nettoeffekten i kvantitet, och därmed miljöbelastningen, bestäms av produktions- och efterfrågeförhållandena samt av produkternas egenskaper på respektive marknad. I figur 4.4 reflekterar efterfrågekurvan på respektive marknad samma priskänslighet och givet skiften i utbudskurvorna minskar kvantiteten på den konventionella marknaden i samma utsträckning som den ökar på den gröna marknaden. Men, som Marron (1997) skriver, det behöver inte vara så och det är sannolikt inte så heller i realiteten. Vi kommer att återkomma till detta.

Notera att om den offentliga sektorns gröna upphandlingspolicy kan påverka en del privata konsumenter till att börja konsumera den gröna produkten i stället för den konventionella blir skiftet i efterfrågekurvorna större, vilket förstärker de kvantitetsförändringar som identifierats i figur 4.4, det vill säga förändringarna från  $q_g^1$  till  $q_g^2$  och från  $q_k^1$  till  $q_k^2$  blir större.

Så långt har vi antagit att myndighetens upphandling tagit formen av antingen en substitutionspolicy eller en omställningspolicy. I realiteten kan dock en och samma upphandling ta båda formerna. För de leverantörer som redan uppfyller de miljökrav och kriterier som myndigheten specificerar i förfrågningsunderlaget och därför inte behöver anpassa sig blir miljöhänsynen en substitutionspolicy. Det är enbart gentemot den del av marknaden som har en kostnad för att anpassa sig som upphandlingen är att betrakta som en omställningspolicy. Till skillnad från en omställningspolicy förutsätter substitutionspolicyn att det finns både en konventionell och grön produkt. Den förra kan till och med syfta till att skapa en marknad för ett gröna alternativ.

### 4.3 Den gröna offentliga upphandlingens marknadseffekter och måleffektivitet

Som vi visade i föregående avsnitt krävs förståelse för vilka marknadseffekter upphandlingen ger upphov till. Marknadseffekterna bestäms i sin tur bland annat av hur känsliga

producenter och konsumenter är för ändrade marknadspriser. Rent grafiskt speglas graden av priskänslighet av efterfråge- och utbudskurvornas lutningar; ju brantare/flackare en efterfråge- och utbudskurva är, desto mindre/mer priskänsliga är konsumenter respektive producenter. Nedan ger vi ytterligare perspektiv på priskänslighet och dess betydelse för upphandlingens potential att bidra till att miljömålen nås. Vi kommer även att beröra andra aspekter med betydelse för upphandlingens potential att vara måleffektivt. Analysen visar att upphandlingens element av frivillighet och svårigheter att koordinera decentraliserade insatser på upphandlings- och myndighetsnivå, i kombination med miljömässigt motverkande effekter i privat och offentlig konsumtion, inte talar till fördel för miljöhänsyn i offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel. Dess potential till signifikanta miljöeffekter är begränsad, vilket gör att vi kan ifrågasätta dess potential att verksamt bidra till uppsatta miljömål.

### 4.3.1 Priskänslighet

Oavsett om en myndighet tar miljöhänsyn i offentlig upphandling via substitutionspolicy eller omställningspolicy är marknadsaktörernas känslighet för ändrade marknadspriser avgörande för utfallet. Konsumenternas priskänslighet bestäms av deras inkomster och värdering av miljö kvalitet, men också av priserna. Producenternas priskänslighet bestäms exempelvis av i vilken grad det existerar stordriftsfördelar i produktionen (Marron, 1997; Jørgensen, 2012). Stordriftsfördelar uppträder när företagets genomsnittliga kostnad för att producera en enhet av produkten sjunker vid ett ökat antal producerade enheter. Antalet producenter på marknaden kan i sin tur delvis vara kopplat till graden av stordriftsfördelar i produktionen. Vid relativt omfattande stordriftsfördelar, exempelvis till följd av att produktionen kräver betydande fast kapital (infrastruktur) i form av maskiner och byggnader, är antalet aktörer i regel relativt sett färre.

Om vi utgår från att miljöhänsyn i offentlig upphandling utövas via en substitutionspolicy och att den leder till ökad konsumtion av den grönare produkten samt att producenterna av denna inte är priskänsliga, det vill säga att utbudskurvan lutar brant (oelastiskt utbud) är förutsättningarna för positiva miljöeffekter relativt små. Detta beror på att det resulterande skiftet i efterfrågekurvan leder

fram till en ny jämvikt där prisökningen är stor i förhållande till ökningen i efterfrågad kvantitet. Detta är en situation som kan uppstå när företagens marginalkostnader för att producera den kvantitet som myndigheten efterfrågar är höga, vilket är realistiskt på kort sikt. Det är inte orimligt att företagen måste göra större investeringar för att snabbt kunna möta den ökade efterfrågan på den gröna produkten. Priset kan stiga ytterligare på grund av att det råder ofullständig konkurrens bland producenterna, det vill säga när marknaden karaktäriseras av att producenterna är stora och få. De har då marknadsmakt som de kan utnyttja för att begränsa utbudet av den grönare produkten i syfte att höja priset.

När producenterna är priskänsliga har utbudskurvan en flack lutning (elastiskt utbud) och det finns förutsättningarna för en positiv effekt på miljön. I detta fall kommer den nya marknad-jämvikten att bestämmas av en ökning i efterfrågad kvantitet som är relativt stor i förhållande till prisökningen. Detta är en situation som kan uppstå när producenternas marginalkostnad för att möta den ökade efterfrågan på den gröna produkten är låg. Detta är realistiskt på lång sikt när etablerade företag gjort de flesta investeringar som är nödvändiga för att möta de miljökrav som ställs av konsumenterna, men också när nya företag med grönare produktionsteknologier har etablerat sig. Förutsättningarna för att myndighetens grönare inköpsstrategi ska leda till ökad total konsumtion på den grönare marknaden är här större än i fallet då producenternas utbud inte är priskänsligt. Som Jörgensen (2013) påpekar, kan utbudet emellertid förbli priskänsligt även på längre sikt om det råder ofullständig konkurrens på marknaden.

Som vi tidigare visat måste vi i fallet med en omställningspolicy också ta hänsyn till de privata konsumenternas priskänslighet och, om dessutom myndigheten träder in som en ny konsument på marknaden för den gröna produkten, kommer en samverkan mellan producenternas och konsumenternas priskänslighet att bestämma det slutliga utfallet. Sammantaget visar detta på en komplexitet som i stort sett förbisetts i samband med politiska beslut att på bred front införa miljöhänsyn i offentlig upphandling.

### 4.3.2 Frivillighet

Lundberg m.fl. (2013) visar att grön offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt instrument har ett par egenskaper som traditionella miljöpolitiska styrinstrument inte har.

Som tidigare nämnts finns, på producentsidan, ett element av frivillighet. Potentiella leverantörer väljer om de vill delta i offentlig upphandling eller inte och kan därmed undvika att omfattas av styrmedlet samtidigt som de fortsätter att bidra till miljöproblemet. En potentiell leverantörs beslut att delta i en upphandling påverkas av kostnaden för att anpassa sig till den miljöstandard som anges i upphandlingens förfrågningsunderlag. Från auktionsteori (t.ex. Vickrey, 1961) vet vi att potentiella leverantörer endast kommer att anpassa sig miljömässigt och delta i upphandlingen om den förväntade avkastningen från att göra det är icke-negativ. Potentiella leverantörer avstår från att delta i upphandlingen om de investeringar som krävs för att uppfylla den miljöstandard som efterfrågas är för stora i förhållande till övriga produktionskostnader och den förväntade intäkten av att vinna kontraktet. Om det dessutom finns en alternativ privat (eller offentlig) marknad, där de kan få avsättning för sin konventionella produktion finns ytterligare skäl till att avstå från att delta i upphandlingen.

Som vi såg i figur 4.2 har även reaktionen från konsumenterna på den gröna marknaden betydelse för potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen. Om potentiella leverantörer som ställer om sin produktion från konventionellt till grönt men förlorar upphandlingen, inte har en chans att få avsättning för sin produktion på den gröna marknaden kommer de inte att anpassa sig. Därmed reduceras den önskade miljöeffekten. Å andra sidan uppstår inte en välfärdsförlust i form av minskat konsumentöverskott på den konventionella marknaden.

### 4.3.3 Decentraliserat genomförande och komplexa leverantörsled

Grön offentlig upphandling kan i vissa avseenden förknippas med koordinationsproblem, vilket starkt komplicerar upphandlingen som miljöpolitiskt styrmedel. I detta avsnitt belyser vi ett par exempel på sådana.

I sitt genomförande som miljöpolitiskt styrmedel är offentlig upphandling decentraliserat, det vill säga att det många gånger är den lokala tjänstemannen som utformar och genomför miljöpolitiken (se kapitel 3). Denna egenskap kan vara bra eftersom det gör det möjligt att anpassa styrningen mot lokala och regionala miljömål. Både på kommunal nivå och på länsnivå specificeras miljömål. Den decentraliserade strukturen kan dock göra det svårt att koordinera styrningen så att den överensstämmer med nationella miljömål (Lundberg, Marklund och Brännlund, 2009). Rubrikmässigt följer de lokala och regionala målen de nationella, men de lokala och regionala aktiviteterna i form av t.ex. utsläppsminskningar summerar inte nödvändigtvis kvantitetsmässigt till den nationellt satta nivån. Koordinerad styrning ökar förutsättningarna för att de decentraliserade insatserna ska leda till en nationellt måleffektiv miljöpolitik. Det är emellertid viktigt att betona att det inte innebär att det ska fastställas gemensamma miljökrav och kriterier som upphandlande myndigheter standardmässigt kan använda. I stället handlar det snarare om att den ena upphandlaren vet vad den andre gör, och att de tar hänsyn till varandra när de specificerar miljökrav och kriterier i förfrågningsunderlagen. Detta är en komplicerande faktor.

En annan komplicerande faktor är att de krav och kriterier som formuleras i en upphandling i regel riktar sig till den leverantör som får kontraktet, medan de miljöproblem som hör ihop med föremålet för upphandlingen kan uppstå på många ställen i produktionskedjan. Produktionskedjan inkluderar exempelvis produktionsprocesser bland underleverantörer av olika beståndsdelar i slutprodukten och många transportled. Det är en delikat uppgift att formulera ett kontrakt som t.ex. skapar incitament för alla inblandade underleverantörer att minska utsläppen.

Detta illustrerar även hur komplex en LCA i samband med miljöhänsyn i offentlig upphandling är. I varje produktionsled, från första steg i produktionsprocessen till att produkten är helt förbrukad, ska nämligen varje negativ effekt på miljön beaktas i analysen. Detta innebär att varje insatsfaktors negativa miljöeffekt i varje steg i livscykeln också måste ingå.

Ett annat problem är att priset på slutprodukten bestäms via budgivningmekanismen och att betalningen går från den upphandlande myndigheten till den leverantör som vinner kontraktet. Detta pris speglar inte nödvändigtvis de miljöförbättrande omställningar som underleverantörer gör och därför får de knappast



heller ersättning för dessa omställningar. Den offentliga upphandlingen har därför potentiellt svårt att miljömässigt styra underleverantörer, vilka kan stå för en stor del av de totala utsläpp som kan förknippas med den produkt som är föremål för upphandlingen. Detta visar på en annan typ av koordinationsproblem och på ytterligare svårigheter att genomföra en indirekt miljöpolitik via den offentliga sektorns konsumtion.

#### 4.3.4 Måleffektivitet och dynamik

I Marron (1997) och Jørgensen (2012) är det endast den upphandlande myndighetens miljöpreferenser som har ändrats, vilket är anledningen till att myndigheten bestämmer sig för att ändra inköspolicy och bli mer grön. Motsvarande preferensförändring sker inte på den privata marknaden. Därmed värderar konsumenterna inte de gröna egenskaperna hos produkten lika högt som myndigheten och reagerar därför på det stigande priset med att minska sin efterfrågan. Detta är ett statistiskt förhållningssätt.

En alternativ utgångspunkt är ett dynamiskt förhållningssätt. Myndigheten kan då betraktas som en föregångare med en önskan att påverka de privata konsumenternas preferenser till förmån för den grönare produkten. Om myndigheten, genom en grön upphandlingspolicy, lyckas påverka privata konsumenter att ändra sina preferenser till förmån för den grönare produkten förstärks de resultat som illustrerades i figur 4.4. Skiften i efterfrågekurvorna blir, i enlighet med tidigare diskussion större men har samma riktning. Detta utfall uppnås om myndighetens beteende faktiskt leder till att privata konsumenter i högre grad bryr sig mer om produktens miljöegenskaper (Andreoni, 1989; 1990), men också om de privata konsumenterna av enbart imageskäl får starkare preferenser för det grönare alternativet (Bernheim, 1994; Glazer och Konrad, 1996; Harbaugh, 1998). Friedrichsen (2012) visar emellertid att så länge som myndighetens värdering av en förbättrad miljö överstiger de privata konsumenternas värdering finns det alltid risk för att de privata konsumenternas respons på den offentliga myndighetens ökade konsumtion av den grönare varan kan ge upphov till en motverkande miljöeffekt.

#### 4.3.5 Nettoeffekt på miljön

Vilken typ av miljöhänsyn i offentlig upphandling är bättre för välfärden, en substitutionspolicy eller en omställningspolicy? Svaret på denna fråga är inte självklart och hänsyn måste tas till välfärdsekonomiska faktorer såsom effekter på de tidigare diskuterade konsument- och producentöverskotten, samt på miljöbelastningen. När det gäller överskotten visar vår diskussion i avsnitt 4.1 och 4.2 att för konsumenterna på den gröna marknaden är en omställningspolicy att föredra. För producenterna är däremot en substitutionspolicy att föredra. På den konventionella marknaden är det precis tvärtom. Sammantaget visar detta att huruvida nettovälfärdseffekten med avseende på konsument- och producentöverskott är positiv, negativ eller oförändrad är en empirisk fråga. Avgörande för nettoeffekten på välfärden är hur priskänsliga producenterna och konsumenterna på de båda marknaderna är.

Vilka nettoeffekter på miljön kan vi förvänta oss i realiteten? Som vi tidigare visat påverkar miljöhänsyn i offentlig upphandling även de privata konsumenternas efterfrågan på både den gröna och den konventionella marknaden. Priserna på grönare produkter stiger, vilket normalt leder till att privata konsumenter minskar efterfrågan dessa produkter. I stället ökar de efterfrågan på den konventionella produkten eftersom den blivit relativt billigare (se figur 4.1 och 4.4). Den offentliga sektorns miljöpolicystrategi får alltså en kontraproduktiv substitutionseffekt bland privata konsumenter, som blir större ju mer priskänsliga de privata konsumenterna är (Marron, 1997). Ökad miljöhänsyn i offentlig efterfrågan får alltså effekter som går mot den politiska ambitionen, och det i två dimensioner. Dels tränger den ökade offentliga efterfrågan på den grönare produkten undan privat konsumtion av just denna produkt, dels leder den till en ökad privat konsumtion av den konventionella produkten.

Baserat på en modell som utgår från fullständig konkurrens identifierar Marron (1997) ett antal förutsättningar som måste gälla för att en grönare inköpspolicy ska ge en nettoeffekt som talar till dess fördel.<sup>35</sup> Se tabell 4.1. Enkelt uttryckt, vid fullständig konkurrens har en sådan policy inga eller mycket begränsade

---

<sup>35</sup> En marknad med fullständig konkurrens karaktäriseras bland annat av många konsumenter och producenter med små marknadsandelar. För en mer detaljerad beskrivning av begreppet fullständig konkurrens, se t.ex. Axelsson, Holmlund, Jacobsson, Löfgren och Puu (1998).

förutsättningar att leda till positiva miljöeffekter. För omfattande positiva effekter krävs i princip marknadsförhållanden som i sig innebär samhällsekonomiska problem, t.ex. att den upphandlande myndigheten är en stor konsument på marknaden.

Givet att offentlig upphandling inte medför några så kallade inkomsteffekter kan detta förenklat tolkas som att prissänkningen på den konventionella produkten inte får vara för omfattande samtidigt som myndighetens minskade efterfrågan på densamma måste vara stor.<sup>36</sup> En betydande prissänkning lockar nämligen fler privata konsumenter till att konsumera den konventionella produkten med ökad miljöbelastning som följd. Myndighetens ökade efterfrågan på den gröna produkten måste också vara stor, samtidigt som den inte får leda till någon större prisökning på just denna produkt. En omfattande prisökning på den gröna produkten ger nämligen privata konsumenter anledning att gå över till den konventionella varan.

**Tabell 4.1 Förutsättningar för en framgångsrik substitutionspolicy**

Förutsättningar för <i>minskad</i> kvantitet av den <i>konventionella</i> produkten	Förutsättningar för <i>ökad</i> kvantitet av den <i>gröna</i> produkten
- Myndigheten (offentlig sektor) är en betydande köpare av den konventionella produkten	- Myndigheten (offentlig sektor) är en betydande köpare av den gröna produkten
- Elastiskt utbud av den konventionella produkten (priskänsliga producenter)	- Elastiskt utbud av den gröna produkten (priskänsliga producenter)
- Oelastisk privat efterfrågan på den konventionella produkten (icke-priskänsliga konsumenter)	- Oelastisk privat efterfrågan på den gröna produkten (icke-priskänsliga konsumenter)

Vi har tidigare också nämnt att perfekt konkurrens inte nödvändigtvis råder på marknader, och att de i stället kan karaktäriseras av stordriftsfördelar i produktionen och ett fåtal stora producenter med marknadsmakt. Vilka nettoeffekter på miljön myndighetens gröna inköspolicy får beror bland annat på samspelet mellan dessa faktorer. Tvärtemot de argument som ofta används till förmån för miljöhänsyn i offentlig upphandling, finner Marron (1997) att stordriftsfördelar i grön produktion gör den offentliga upphandlingen till ett mindre attraktivt miljöpolitiskt

<sup>36</sup> För att en myndighets upphandling inte ska medföra några inkomsteffekter krävs att upphandlingen budgetmässigt är liten i förhållande till myndighetens totala budget.

styrmedel, medan motsatsen gäller för konventionell produktion. Huruvida myndighetens inköspolicy realiserar stordriftsfördelar i produktionen beror på produktionsteknologin för den enskilda produkten, omfattningen på inköpen samt i vilken utsträckning inköpen påverkar den privata konsumtionen (Marron, 2003). Har producenterna marknadsmakt kan de agera strategiskt på myndighetens ökade efterfrågan på den grönare produkten genom att begränsa de privata konsumenternas tillgång till produkten i syfte att hålla priset uppe. Detta syftar till att realisera så mycket som möjligt av myndighetens och de privata konsumenternas betalningsvilja för den gröna produkten. Jörgensen (2012) skriver också att om myndigheten uppfattas som prisokänslig i sin efterfrågan kan producenterna utnyttja sin marknadsmakt till att hålla priset uppe.

Sammanfattningsvis kan vi så här långt konstatera att lite talar för att miljöhänsyn i offentlig upphandling är ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Denna slutsats går tvärtemot vad den nyligen genomförda Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) kommer fram till. I slutbetänkandets sammanfattande avsnitt skrivs att "offentlig upphandling är ett måleffektivt instrument när det gäller miljöhänsyn – det kan verksamt bidra till att Sverige uppnår miljö kvalitetsmålen och generationsmålet – medan kostnadseffektiviteten är mer svårbedömd" (s. 35).

## 5 Kostnadseffektivitet

I detta avsnitt diskuterar vi miljöhänsyn i offentlig upphandling och dess potential att fungera som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. I delar av vår diskussion har vi valt att relatera miljöhänsyn i offentlig upphandling och begreppet kostnadseffektivitet till det globala klimatproblemet. En anledning till detta är att myndigheter kan uppmuntras att ställa krav och kriterier baserat på LCC-analyser i syfte att minska den egna energiförbrukningen. Detta kan ses som en form av energieffektivisering som också bidrar till en lösning av klimatproblemet. En annan anledning är att flera styrmedel redan är verksamma på energieffektiviserings- och klimatområdet. Det är viktigt att betrakta offentlig upphandling som ett av flera styrmedel som kan användas i syfte att nå ett visst miljömål. Detta innebär att ytterligare komplexiteter tillförs grön offentlig upphandling i praktiken.

Först diskuterar vi den gröna offentliga upphandlingens potential att fungera som ett kostnadseffektivt styrmedel. Därefter diskuterar vi upphandlingens potential under förutsättning att andra politiska styrmedel redan används och är verksamma. Analysen kommer att visa att miljöhänsyn i offentlig upphandling inte är kostnadseffektiv.

### 5.1 Grön offentlig upphandling: ett kostnadseffektivt styrmedel?

Med ett kostnadseffektivt styrmedel reduceras utsläpp till den lägsta möjliga kostnaden för samhället. Ett nödvändigt villkor för detta är att styrmedlet leder till att samtliga utsläppskällor har samma marginalkostnad för utsläppsreduktion, det vill säga samma kostnad för den sist reducerade enheten, t.ex. ton, utsläpp (se t.ex.

Hanley m.fl., 2007).<sup>37</sup> Baumol och Oates (1971) visar att en enhets-skatt på utsläpp innebär just detta (se också Baumol och Oates, 1988). Detta bygger i sin tur på antagandet om att potentiella leverantörer minimerar kostnaderna för att producera en given kvantitet.

Det nödvändiga villkoret för kostnadsminimering kan relateras till offentlig upphandling vars syfte är just att upprätthålla en viss produktionskvantitet i samhället. När en omställningspolicy tillämpas kan det t.ex. ske i form av krav på att potentiella leverantörer ska producera och leverera den givna kvantitet som efterfrågas på ett miljövänligare sätt. Givet att omställning sker uppstår investeringskostnader och kostnadseffektivitet bygger på att leverantörerna minimerar dessa kostnader. Det är svårare att relatera en substitutionspolicy till villkoret för kostnadsminimering. Detta förklaras av att det bland potentiella leverantörer inte, givet den efterfrågade kvantiteten, sker någon direkt miljöanpassning. Avsikten med en substitutionspolicy är att den offentliga sektorn övergår från konventionell till mindre miljöbelastande konsumtion utan att direkt kräva att potentiella leverantörer ställer om till miljövänligare produktionsteknologier. När vi diskuterar miljöhänsyn i offentlig upphandling och kostnadseffektivitet är utgångspunkten därför den omställningspolicy som diskuterades i avsnitt 4.2.

Det som främst talar emot att miljöhänsyn i offentlig upphandling är ett kostnadseffektivt styrmedel kan relateras till informationskrav och juridiska begränsningar. Lundberg och Marklund (2013) fastställer att miljöhänsyn i upphandling ofta i praktiken fungerar som ett administrativt styrmedel, där exempelvis krav på att potentiella leverantörer måste använda en viss teknik är vanliga (se figur 3.3). I litteraturen betraktas dock administrativa och kvantitativa regleringar, så kallade "command-and-controls", inte vara kostnadseffektiva utsläppsåtgärder i jämförelse med ekonomiska instrument, exempelvis miljöskatter, subventioner och överlåtbara utsläppsrätter. Anledningen är att villkoret för kostnadseffektivitet kräver att upphandlande myndighet har tillgång till fullständig information och resurser att hantera den, vilket ställer höga krav på de upphandlande tjänstemännens kompetens. Om potentiella leverantörer inte producerar med exakt

---

<sup>37</sup> Om villkoret för kostnadseffektivitet är uppfyllt och om utsläppskällorna är heterogena, det vill säga producerar med olika teknologier, följer också att de kommer att ha reducerat utsläppen olika mycket.

samma produktionsteknologi, måste tjänstemännen känna till dessa skillnader och anpassa miljökrav och kriterier så att kostnaderna för att reducera den sista enheten utsläpp sammanfaller för alla leverantörer.

Även om vi utgår från att upphandlande myndighet har fullständig information kan offentlig upphandling ändå inte fungera som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Detta förklaras av juridiska restriktioner. Av EU:s upphandlingsdirektiv och lika-behandlingsprincipen följer att samtliga potentiella leverantörer måste möta identiska miljökrav och kriterier, det vill säga miljöhänsynen får inte anpassas individuellt till varje enskild potentiell leverantörs teknologi. Detta innebär att villkoret för kostnadseffektivitet inte kommer att kunna uppfyllas. Givet att potentiella leverantörer har olika produktionsteknologier förutsätter en kostnadseffektiv miljöpolitik via offentlig upphandling nämligen fullständig information om samtliga potentiella leverantörers produktionsteknologier samt att krav och kriterier individuellt kan anpassas till dessa skillnader. Detta medför, jämfört med en situation där potentiella leverantörer möter identiska krav och kriterier, sannolikt betydligt högre transaktionskostnader för den upphandlande myndigheten.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi läsa följande i EU (2008): "Undersökningar visar att det finns stora möjligheter för kostnadseffektiv miljöanpassad offentlig upphandling, inte minst inom sektorer där miljövänliga produkter inte är dyrare än alternativen (om produktens livscykelkostnader tas med i beräkningen)" (s. 3). Det är uppenbart att livscykelkostnaderna (LCC) står i fokus även när kostnadseffektivitetsargumentet används. Enligt EC (2008) ska LCC inkludera produktens inköpspris och tillhörande kostnader såsom leverans, installation, och kostnader för att ta produkten i drift. Ingår gör också driftskostnader i form av energiförbrukning, reservdelar, underhåll, samt kostnader för att avveckla, skaffa bort och omhänderta den uttjänta produkten. LCC-begreppet inkluderar alltså inte nödvändigtvis en analys av den upphandlade produktens och alternativa produkters totala miljöbelastning, och därmed inte samhällets totala kostnad för att reducera belastningen via upphandling. Att ta hänsyn till total miljöbelastning ställer ytterligare starka informationskrav på upphandlande tjänstemän, och är enligt Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12, s. 467) komplicerat för en upphandlande myndighet. Myndigheter

rekommenderas därför i första hand att analysera de interna livscykelkostnaderna, även om ett sådant fokus inte inkluderar upphandlingens miljöeffekter och kostnader för att nå dessa. Därmed kommer viktiga beståndsdelar i en analys av upphandlingen som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel att saknas.

## 5.2 Kostnadseffektivitet i flera dimensioner

Det är viktigt att betrakta offentlig upphandling som ett av flera alternativ för att nå ett visst miljömål. Vid införandet av ett styrmedel bör man beakta om miljömålet kan uppnås på ett effektivare sätt med något annat styrmedel.

Klimatmål och energieffektivitetsmål är exempel på politiska ambitioner för vilka flera styrmedel redan är verksamma. När det gäller klimatproblemet är utsläpp av växthusgaser uniforma i den meningen att koncentrationen i atmosfären påverkas lika mycket oavsett var i världen utsläppen sker, vilket måste beaktas när klimatpolitiken utformas. Enligt Konjunkturinstitutet (2012, s. 7) är de viktigaste beståndsdelarna i en effektiv svensk klimatpolitik att:

- (i) ”Arbeta för en internationell samordning av klimatpolitiken,
- (ii) Sätta ett pris på utsläppen av växthusgaser, genom skatter eller handel med utsläppsätter, och
- (iii) Främja forskning och teknikutveckling.”

Att vi i Sverige bör arbeta för internationell samordning syftar exempelvis till en gemensam internationell skattesats på koldioxidutsläpp. En koldioxidskatt är ett kostnadseffektivt instrument och argumentet för en internationell skattesats baseras på koldioxidutsläppets uniforma egenskap. Viktigt att poängtera är här att internationell samordning inte är ett stöd för de gemensamma miljökriterier som EU föreslagit i syfte att harmonisera och underlätta upphandlingsprocesserna runt om i medlemsländerna. Som vi tidigare fastställt motverkar harmoniserade miljökriterier av administrativ/kvantitativ karaktär den offentliga upphandlingens möjligheter att vara kostnadseffektivt, eftersom dessa kriterier då inte anpassas till individuellt heterogena utsläppskällor.

För att klimatpolitiken ska vara kostnadseffektiv ska den föras med ekonomiska styrmedel såsom skatter och handel med utsläpps-



rätter, vilka styr via producenternas och konsumenternas ekonomiska incitament. Dessa styrmedel brukar också benämnas marknadsbaserade styrmedel. Administrativa och kvantitativa styrmedel ingår inte i denna kategori av styrmedel eftersom styrningen sker direkt via regleringar och kontroll. Offentlig upphandling tillhör den senare kategorin och kan därför inte betraktas vara ett marknadsbaserat eller kostnadseffektivt styrmedel.

Forskning och teknologisk utveckling är viktigt för att på lite längre sikt nå ännu mer ambitiösa miljömål till ännu lägre kostnader. Baserat på det tvågradersmål som EU antagit beräknas det vara nödvändigt att mer än halvera de globala växthusgasutsläppen fram till 2050 jämfört med 1990. År 2100 måste dessa utsläpp dessutom i stort sett vara eliminerade. Att nå dessa mål är en omfattande uppgift som bland annat kräver ny och effektivare teknik. I princip kan politiken utformas så att forskning och teknikutveckling stimuleras på två olika sätt. Dels kan styrmedel som syftar till att reducera utsläpp *indirekt* skapa incitament för företag att investera i forskning och utveckling av miljövänligare teknik, dels kan staten omfördela resurser *direkt* till denna typ av investeringar. Inom ramen för denna rapport ligger det närmast till hands att diskutera hur styrmedel kan påverka de indirekta incitamenten, vilket sker mer detaljerat i avsnitt 5.3.

Förutom incitament till forskning och teknikutveckling bör följande dimensioner på miljöhänsyn i offentlig upphandling som politiskt styrmedel beaktas:

- (i) *När miljöhänsyn i grön offentlig upphandling staplas på andra styrmedel:* Om vi redan för en klimatpolitik med kostnadseffektiva styrmedel, såsom en koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter, är det olyckligt att på dessa styrmedel stapla ett icke-kostnadseffektivt styrmedel. På det klimatpolitiska området förstärks denna slutsats av att Sverige enligt Konjunkturinstitutet (2012) sannolikt ändå kommer att nå klimatmålet för 2020. Det innebär att miljökrav och kriterier i den offentliga upphandlingens förfrågningsunderlag som syftar till att reducera koldioxidutsläpp ska undvikas.
- (ii) *När vi vill styra direkt mot miljömålet:* I upphandlingar där energikrav specificeras bör det primära med dessa krav vara att minimera den upphandlande myndighetens egna energikostnader. Detta bör därför betraktas som en form av energieffektiviseringspolitik och inte klimatpolitik. Genom att

undvika omvägen via energieffektivisering och i stället med klimatpolitik direkt styra mot växthusgasutsläppen ökar förutsättningarna för politiken att vara kostnadseffektiv (Brännlund och Samakovlis, 2013).

- (iii) *Betydelsen av tillgång på och hantering av information:* De informationskrav vi beskrev i föregående avsnitt blir än mer omfattande om vi förutsätter att andra styrmedel redan är verksamma. Det räcker nu inte med att upphandlande tjänstemän känner till alla potentiella leverantörers produktionsteknologier för att kunna ställa sådana miljökrav att det nödvändiga villkoret för kostnadseffektivitet uppfylls. Nu måste de även känna till vilka styrmedel som redan är verksamma och vilka kostnader leverantörerna har för den sist reducerade enheten utsläpp på grund av dessa styrmedel. En försvårande omständighet är dessutom att det kan tänkas att leverantörer inte möter exakt samma styrmedelsmix, exempelvis på grund av att potentiella leverantörer kan ha sin hemvist i andra länder än Sverige.

Forskning och teknologisk utveckling kan bland annat stimuleras via miljöpolitiska styrmedel med mer eller mindre dynamiska effekter som på sikt kan leda till reducerade utsläpp till lägre kostnader. Dynamik är alltså ytterligare en dimension som kan relateras till begreppet kostnadseffektivitet.

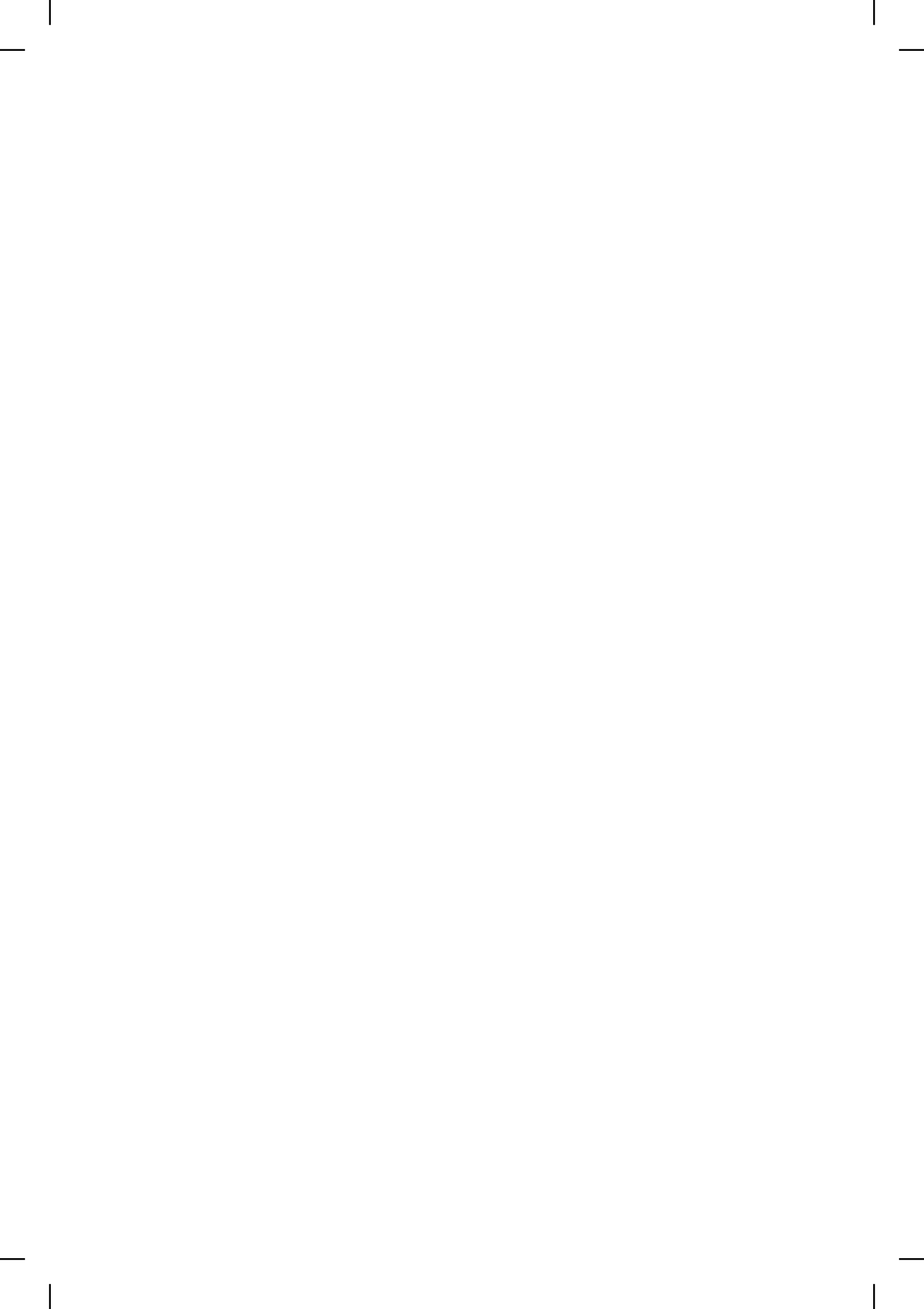
### 5.3 Kostnadseffektivitet och dynamik

Baserat på den statiska modell som diskuterats tidigare antyder Marron (1997) att om ambitionen är att skapa incitament för innovationer och utveckling av gröna teknologier finns det bättre alternativ än miljöhänsyn i offentlig upphandling i form av en substitutionspolicy. Med andra alternativ avses politiska åtgärder som har direkt påverkan på den offentliga och privata sektorns incitament att konsumera grönare produkter.

Ett annat perspektiv på denna fråga får vi om vi utgår ifrån den typ av miljöpolitiskt styrmedel grön offentlig upphandling är. Upphandling kan, vilket nämnts tidigare, i praktiken användas som ett kvantitativt och/eller administrativt styrmedel. Det senare innebär t.ex. att myndigheten ställer krav som är förenade med att potentiella leverantörer måste använda en viss teknik när de

producerar och levererar föremålet för upphandlingen. Detta dämpar emellertid företagets incitament till innovation av grönare teknologier. En hypotes är att kvantitativa och ekonomiska miljöpolitiska styrmedel ger starkare incitament till innovation av grönare teknologier eftersom de inte explicit bestämmer hur företagen ska anpassa sig. Förklaringen är att exempelvis en utsläppsskatt alltid orsakar företagen kostnader för de utsläpp som de fortfarande gör efter det att de har anpassat sig till skattesatsen. Därmed ger skatten kontinuerliga incitament till process- och produktinnovationer (se t.ex. Milliman och Prince, 1989; Porter och van der Linde, 1995; Jung, Krutilla och Boyd, 1996). Kvantitativa regleringar i form av exempelvis maximalt tillåtna utsläppsmängder saknar motsvarande dynamik. När en producent väl anpassat sig till den kvantitativa regleringen, det vill säga den tillåtna utsläppsnivån, upphör regleringen att ge incitament till vidare utveckling av grönare teknologier och ytterligare utsläppsreduktioner. För att detta ska ske krävs att regleringen (utsläppsnivån) skärps.

Vilket miljöpolitiskt styrmedel som bidrar mest till teknologisk utveckling med minskade kostnader för utsläppsreduktioner som följd kan nog sägas vara en empirisk fråga, och är svår att besvara. Baserat på ovanstående diskussion är dock en rimlig slutsats att administrativa styrmedel, t.ex. offentlig upphandling när den tar sådan form, bör undvikas.



## 6 Sammanfattande kommentarer kring samhällsekonomisk effektivitet

Så här långt har vi analyserat offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel i generell mening, och en övergripande slutsats är att det inte är effektivt.

Miljöhänsyn i offentlig upphandling är inte ett *måleffektivt* styrmedel i den meningen att det generellt sett inte kan förväntas få signifikanta positiva miljöeffekter som dessutom på förhand är förutsägbara. Den offentliga upphandlingen är därmed ett trubbigt medel för att styra mot ett specificerat miljömål. Med avseende på måleffektivitet kan vi sammanfattningsvis konstatera att miljöeffekterna av myndighetens gröna offentliga upphandling beror på: (i) marknadsrelaterade faktorer; (ii) hur upphandlingen är organiserad, vilket styrs av EU direktiven; och (iii) de gröna och konventionella produkternas grad av miljöbelastning.

Marknadsrelaterade faktorer är bland annat producenternas och konsumenternas känslighet för förändrade marknadspriser, eventuella stordriftsfördelar i produktionen samt antalet producenter, exempelvis om marknaden består av ett fåtal stora producenter med marknadsmakt. Vilken specifik situation som råder är en empirisk fråga och varierar sannolikt mellan produkter. Endast under specifika förhållanden finns förutsättningar för grön offentlig upphandling att få betydande miljöeffekter. Om den offentliga sektorns miljöhänsyn i upphandling sker via en substitutionspolicy visar Marron (1997) teoretiskt att detta exempelvis förutsätter att myndigheten har betydande marknadsmakt, samt att privata konsumenter är prisokänsliga medan producenterna är priskänsliga. Dessa förutsättningar måste gälla på både den konventionella och den gröna marknaden.

Hur en upphandling organiseras styrs av EU-direktiven och allmänna rättsprinciper. Alla leverantörer inom EU ska ha lika möjligheter att vinna ett offentligt kontrakt. Bland annat visar domstolsutsagor att det enligt proportionalitetsprincipen inte är självklart att myndigheten kan ställa stringenta miljökrav eftersom det anses reducera antalet leverantörer som lägger anbud och därmed inskränka konkurrensen. Att inte få ställa stringenta krav och kriterier utgör en substantiell försvagning av den gröna offentliga upphandlingens potential att få miljöeffekter.

Till styrmedlets nackdel talar också den unika egenskapen att det är frivilligt för potentiella leverantörer att delta i upphandlingen. Därmed är det också frivilligt att anpassa sig till den offentliga myndighetens miljökrav och kriterier. Stringenta miljökrav kan innebära att potentiella leverantörer avstår från upphandlingen och därmed försämras möjligheterna för upphandlingen att i någon större omfattning bidra till reducerad miljöbelastning. De konventionella och gröna produkternas grad av miljöbelastning är också en faktor att ta hänsyn till när syftet är att styra mot ett visst miljömål. Även om miljöhänsyn i offentlig upphandling leder till att den grönare konsumtionens andel av den totala konsumtionen ökar *leder* det inte nödvändigtvis till måluppfyllelse. För att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska *bidra* till miljömålsuppfyllelse får inte den offentliga sektorns (eller myndighetens) gröna inköspolicy leda till för stora öknings i samhällets sammanlagda konsumtion av den gröna och konventionella produkten.

Miljöhänsyn i offentlig upphandling är inte heller ett kostnadseffektivt styrmedel i den meningen att det inte innebär att utsläpp reduceras till lägsta kostnad för samhället. Det faktum att offentlig upphandling inom EU grundas på allmänna rättsprinciper, val av utvärderingsgrund och modeller för utvärdering av anbud under EMAT gör grön offentlig upphandling till ett komplext styrmedel. Vi har bland annat påpekat att enligt lika-behandlingsprincipen måste alla potentiella leverantörer möta identiska miljökrav och kriterier i förfrågningsunderlaget, vilket är ett direkt hinder för grön offentlig upphandling att fungera som ett kostnadseffektivt styrmedel.

Lundberg och Marklund (2013) ställer sig också tveksamma till att använda kostnadseffektivitet som argument för miljöhänsyn i offentlig upphandling, men är noggranna med att betona att även om det inte är ett kostnadseffektivt sätt att minska miljöskador är

detta inte tillräckligt för att utesluta att myndigheter ska ta miljöhänsyn. Om det är viktigt att miljömålen faktiskt nås och det snabbt, kan administrativa/kvantitativa styrmedel användas istället för ekonomiska styrmedel. Det betyder emellertid inte nödvändigtvis att grön offentlig upphandling är att föredra framför andra administrativa/kvantitativa styrmedel.

Om vi för en stund bortser från de juridiska begränsningarna bör beslutet att tillämpa offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel baseras på ett antal frågor som ställs i följande ordning: (i) Vilka miljöproblem orsakar produktionen och konsumtionen av föremålet för upphandlingen? (ii) Omfattas denna konsumtion och produktion redan av någon annan form av miljöreglering? (iii) Om svaret på fråga (ii) är ja; Är denna reglering tillräcklig för att nå i förhållande till problemet relevanta miljömål? (iv) Om svaret på fråga (iii) är nej; Kommer miljöhänsynen i upphandlingen att vara potentiellt konkurrensbegränsande? Finns det andra miljöpolitiska styrinstrument som på samma/kortare tid, men till lägre/samma samhällsekonomiska kostnad, kan nå relevanta miljömål? Givet detta; Är nettoeffekten av miljöhänsynen på välfärden positiv? (v) Om svaret på den sista frågan under punkt (iv) är ja; ta miljöhänsyn i upphandlingen. Se även Lundberg, Marklund och Brännlund (2009).

Om miljöhänsyn i offentlig upphandling, trots sina brister, används som styrmedel är valet av utvärderingsgrund och utvärderingsmodell av central betydelse för dess potential att åtminstone kunna bidra till miljömålsuppfyllelse. Valet mellan utvärderingsgrunderna lägsta pris och EMAT, och inom ramen för den senare, valet av utvärderingsmodell, kan baseras på budgetmässiga skäl samt graden av osäkerhet när det gäller pris (kostnad) och kvalitet (se Lundberg och Marklund, 2011; Bergman och Lundberg, 2013). Kombinationen av kvalificeringskravens och utvärderingskriteriernas stringens bör också väljas med omsorg (se figur 3.1). Givet ett miljömål gäller det att välja rätt krav och kriterier och att de sätts på en lämplig nivå men också att väga dessa val mot hur de eventuellt kan påverka konkurrensgraden.

I ett välfärd- eller samhällsekonomiskt perspektiv är inte offentlig upphandling ett effektivt styrmedel. En myndighet kan emellertid ha verksamhetsmässiga skäl till att beakta miljömässiga aspekter vid tilldelning av offentliga kontrakt. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är skillnad mellan egna och samhällsekonomiska argument. Det som är bra för en enskild myndighet är

inte nödvändigtvis bra för samhället. Om fokus enbart ligger på den egna verksamheten kan inte offentlig upphandling betraktas som ett miljöpolitiskt styrmedel.



## 7 Upphandling av livsmedel och 25-procentsmålet för ekologiska inköp

För att illustrera offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel i praktiken väljer vi att titta närmare på den offentliga sektorns inköp av ekologiska livsmedel. Den politiska ambitionen med ökade offentliga inköp av ekologiska livsmedel är att det ska leda till en utökad areal av ekologiskt certifierad odlingsbar mark i Sverige. Ekologiska produkter refererar till vad vi tidigare benämnt den grönare produkten. Eftersom det finns både konventionella och motsvarande ekologiska produkter på livsmedelsmarknaden är det möjligt att utöva offentlig upphandling som substitutions- och/eller omställningspolicy. I kapitlet redogör vi också för den svenska livsmedelsmarknaden och definitionerna av ekologiska respektive närproducerade livsmedel.

Sveriges Riksdag har satt följande ekologiska målsättningar (Skr 2005/06:88):<sup>38, 39</sup>

- (i) vid utgången av 2010 bör den svenska arealen för ekologiskt certifierad odlad mark vara minst 20 procent av landets totala jordbruksmark<sup>40</sup>
- (ii) vid samma tidpunkt bör den svenska offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel uppgå till 25 procent av den totala offentliga konsumtionen.

Vidare framgår att den ekologiskt certifierade produktionen av

- (iii) griskött och matfågel samt
- (iv) mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant.

---

<sup>38</sup> Se även Miljö- och jordbruksutskottet (2010).

<sup>39</sup> Även om dessa målsättningar inte uppnåddes vid den bestämda tidpunkten, det vill säga vid utgången av 2010, kvarstår målsättningarna.

<sup>40</sup> Svensk jordbruksmark består till 85 procent av åkermark och 15 procent betesmark (miljö- och jordbruksutskottet, 2010).

Utifrån ovanstående målsättningar kan den offentliga konsumtionen av livsmedel betraktas som ett medel att uppnå de övriga tre målsättningarna. Enligt Miljö- och jordbruksutskottet (2005) motiveras målet om en andel ekologiska livsmedelsinköp i offentlig sektor med en allmän önskan om att driva på utvecklingen mot en ökad andel av ekologiska livsmedel i samhället. Den offentliga sektorn betraktas alltså som en föregångare. Genom att efterfråga ekologiska livsmedel anses offentlig sektor kunna skapa incitament för omställning från konventionell till ekologisk produktion, med resultatet att den ekologiskt odlade markarealen ökar (allt annat lika).

I slutet av 2010 presenterade Miljö- och jordbruksutskottet en rapport på ett uppföljningsprojekt av ekologisk produktion och offentlig konsumtion (Miljö- och jordbruksutskottet, 2010). I denna rapport konstateras att målen (iii) och (iv) hade uppnåtts. Däremot skulle inte målen (i) och (ii), om att 20 procent av jordbruksarealen ska vara ekologiskt certifierad respektive om att 25 procent av den offentliga sektorns livsmedelskonsumtion ska vara ekologisk, uppnås vid 2010 års utgång. År 2009 motsvarade den ekologiskt certifierade arealen, exklusive areal i karens, inte fullt 10 procent av jordbruksmarken.<sup>41</sup>

När det gäller den offentliga konsumtionen hänvisar Miljö- och jordbruksutskottet till Eko-Mat Centrum och konstaterar att 2009 utgjordes i genomsnitt drygt 10 procent av kommunernas och landstingens livsmedelskostnader av kostnader för ekologiska livsmedel.<sup>42</sup>

Eko-Mat Centrum samlar på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) via enkät in uppgifter på hur stor andel av kommunernas, landstingens och regionernas livsmedelsinköp som är ekologiska. Andelen ekologiska livsmedel var 2010 och 2011 ungefär 14 procent<sup>43</sup> respektive 18 procent (se diagram 7.1).<sup>44</sup> Den offentliga sektorns inköp av ekologiska livsmedel ökar alltså över tiden och, vilket vi kan se i diagram 7.1, med en tilltagande

---

<sup>41</sup> Inklusivt mark i karens uppgick den ekologiska arealen som andel av jordbruksmark till 12,5 procent. Mark i karens är sådan mark där produktion sker enligt reglerna för ekologisk produktion men som inte är certifierad eller är i karens för att bli certifierad.

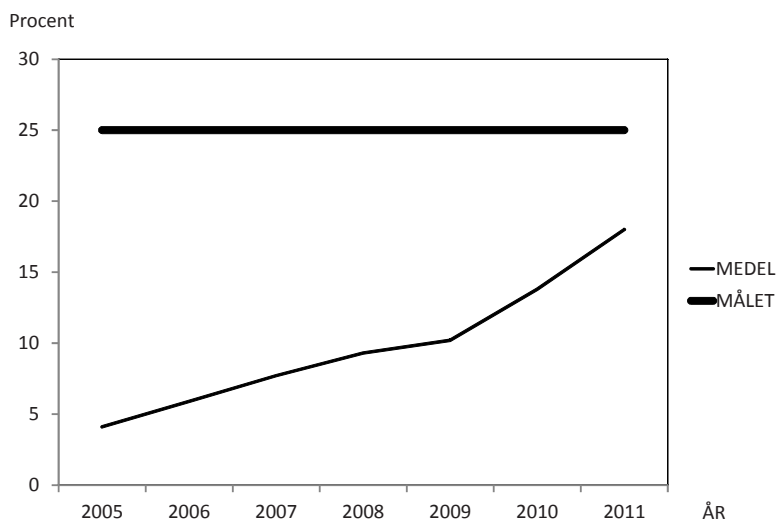
<sup>42</sup> Eko-Mat Centrum är en ideell förening och ett resurscentrum för hållbarhetsfrågor, med en övergripande ambition att verka för ökad konsumtion av ekologiska livsmedel (<http://www.ekomatcentrum.se/>).

<sup>43</sup> Enligt mätningar från SKL (2010) var snittet för Sveriges kommuner 8 procent (fördelat mellan 1 och 34 procent), alltså betydligt lägre än den siffra som ges när regioner och landsting inkluderas i redovisningen.

<sup>44</sup> Diagrammet är baserat på enkätresultaten.

hastighet. Enligt Eko-Mat Centrum (2012) är chanserna goda att målet uppnås till 2013. Detta betyder emellertid inte att det per automatik bidrar till att Sverige uppnår målet att 20 procent av jordbruksmarken ska vara ekologiskt certifierad. Vi återkommer till detta.

**Diagram 7.1** Andelen ekologiska livsmedel, svenska kommuner, landsting och regioner. Diagrammet är baserat på de rapporter som på uppdrag av SKL publiceras av Eko-Mat Centrum (2011, 2012)



Not: Andelen mäts i monetära termer, det vill säga hur stor del av de totala *utgifterna* för livsmedel som utgörs av ekologiska livsmedel.

Enkätundersökningen visar att en majoritet av de kommuner, landsting och regioner som svarat har satt procentuella mål för andelen ekologiska livsmedelsinköp. Bland de som inte satt något sådant mål förekommer krav-certifiering eller allmänna rekommendationer istället. I Eko-Mat Centrums undersökning för 2010 svarade 226 kommuner och landsting. Bland dessa uppgav 69 procent att de tagit beslut om att köpa ekologiska livsmedel, varav 72 procent beslutat att en viss andel av de totala livsmedelsinköpen ska vara ekologiska (procentuella mål). Övriga har mål i form av t.ex. rekommendationer. I undersökningen för 2011 inkom 230

svar. Antalet kommuner och landsting som uppgav att de tagit beslut eller satt upp mål om att köpa ekologiska livsmedel hade då ökat till 76 procent. Av dessa hade 80 procent satt procentuella mål för ekologiska inköp (Eko-Mat Centrum, 2012).

Notera att Jörgensen (2012) identifierat ett antal allvarliga brister med Eko-Mat Centrums presentation av siffrorna från undersökningen. Det finns en stark korrelation mellan svarsfrekvens och andel ekologiska inköp över åren. Detta indikerar att myndigheter som har en verksam policy för ekologiska inköp är mer benägna att svara på enkäten. Följaktligen är andelarna i diagram 7.1 överskattade. Svarsfrekvensen varierar under undersökningsperioden, från 50 procent till 75 procent (2003 till 2010). De andelar som angetts i början av undersökningsperioden är därmed mer överskattade än senare siffror. Vidare är detta ett oviktat genomsnitt. Hänsyn har inte tagits till att myndigheter arbetar med olika stora livsmedelsbudgetar och det finns ingen bortfallsanalys. Författaren presenterar en justering av andelen ekologiska livsmedel för 2010 från 13,8 procent till 12,3 procent.

Som vi tidigare konstaterat krävs förståelse för upphandlingens potential som verksamt styrmedel, insikter i livsmedelsmarknadens funktionssätt och de upphandlande myndigheternas roll på marknaden. Detta diskuteras nedan och i kommande kapitel. Vi utgår från de teoretiska ramar som diskuterats i tidigare kapitel och kompletterar detta med en beskrivande empirisk analys baserade på uppgifter från den svenska livsmedelsmarknaden och från genomförda livsmedelsupphandlingar.

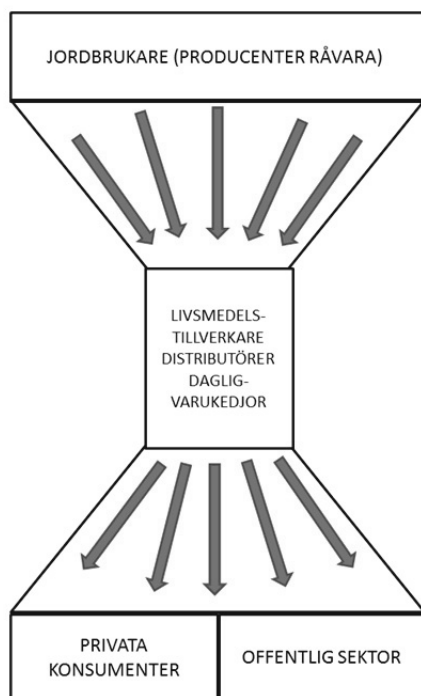
## 7.1 Livsmedelsmarknaden i Sverige

Livsmedel kan enligt Delfi Foodserviceguide (2009) delas in i fem huvudgrupper: (i) råvaror (ej beredda); (ii) beredda råvaror; (iii) halvfabrikat; (iv) helfabrikat; och (v) drycker. Dessa kan dessutom utgöras av konventionella eller ekologiska livsmedel. Livsmedel kan, oavsett om de är ekologiska eller inte, vara närproducerade.

Konkurrensverket (2011a; 2011b) beskriver livsmedelskedjan som timglasformad. Detta illustreras i figur 7.1. Jordbrukarna, som producerar råvarorna, är många och små. Även underleverantörerna är många och små. De aktörer som befinner sig i kedjans mitt, livsmedelstillverkarna, distributörerna (grossisterna) och dagligvarukedjorna är i regel stora företag och marknaderna är att

betrakta som koncentrerade. Livsmedelsindustrin är därför, relativt råvaruproducenterna, starka i sin köparroll och de är även starka som säljare och distributörer gentemot konsumenterna. Även om livsmedelsindustrin består av drygt 3 000 företag och nästan hälften av dessa är enmansföretag domineras den av ett fåtal bolag. Detta gäller framförallt inom mejeri- och dryckesprodukter. Distributionsledet domineras av fyra fullsortimentsgrossister som tillsammans har 75 procent av marknaden. Tre dagligvarukedjor har cirka 90 procent av den del av livsmedelsmarknaden som riktas sig mot privata konsumenter.

**Figur 7.1 Livsmedelsmarknaden, från producent till konsument (inspirerad av Konkurrensverket 2011a)**



I kedjans slut finns konsumenterna. Även om vi bortser från privatpersoner och enbart betraktar den offentliga sektorn i sin roll som konsument är den att betrakta som sammansatt av många och relativt små aktörer. De upphandlande myndigheterna kan vara mer

eller mindre samordnade i den meningen att de antingen upphandlar livsmedel var och en för sig, alternativt samordnar sin upphandling med en eller flera andra myndigheter. Med samordning har myndigheterna potential att stärka sin makt i egenskap av köpare, se Konkurrensverket (2011b).

Den svenska offentliga sektorns upphandling av livsmedel sker i första hand från någon av de fyra fullsortimentsgrossisterna, medan den privata konsumtionen riktas mot dagligvarukedjorna. Privata konsumenter och offentlig sektor köper livsmedel som har sitt ursprung på samma råvarumarknader men förädlingen och förpackningen sker i skilda linjer. Grossisterna förmedlar produkt-sortiment och enskilda varor från ett stort antal producenter och står för samordning och distribution till upphandlande myndigheter. I en och samma myndighet kan det finnas ett stort antal så kallade beställningspunkter (en förskola, ett äldreboende etc.) vilket förstärker behovet av en samordnare av distributionen. Det finns alltså skalfördelar i grossistledet, det vill säga mellan grossister och myndigheter.

I tillägg till de fyra fullsortimentsgrossisterna finns det specialiserade livsmedelsproducenter, regionala livsmedelsgrossister, mejerier och bryggerier. De specialiserade livsmedelsproducenterna utgör som grupp en liten aktör som levererar färskvaror, t.ex. kött och fisk, till den offentliga sektorn. De samordnar ofta transporter av sina varor med något av de fyra grossistföretagen. De regionala livsmedelsgrossisterna levererar i första hand frukt och grönt samt verkar mot personalrestauranger.

Mejerierna är organiserade i fem mejeriföreningar och leveranserna till den offentliga sektorn består uteslutande av mejeriprodukter. Bland bryggerierna står en aktör för drygt 50 procent av leveranserna till offentlig sektor.

Sammanfattningsvis kan marknaden för livsmedel sägas vara karaktäriserad av god konkurrensgrad i två led: i produktionen av råvaran och underleverantörsledet. I grossist- och distributionsledet är det däremot fåtalskonkurrens där några aktörer dessutom, i förhållande till konkurrenterna, är att betrakta som dominanta företag. Köparna, i form av privata konsumenter och upphandlande myndigheter, är däremot relativt små och många.

## 7.2 Miljöhänsyn i livsmedelsupphandling

Miljöhänsyn vid svenska myndigheters upphandling av livsmedel måste följa samma bestämmelser som vid all annan upphandling inom EU. För att underlätta för myndigheter att ta miljöhänsyn och förhindra försämrad konkurrens på den inre marknaden har EU-kommissionen tagit fram EU-gemensamma miljökriterier (EC, 2008). Det finns också en förordning om gemensamt miljömärke ”EU Eco-label”. Kriterierna för miljömärkning av produkter ska enligt kommissionen baseras på vetenskapliga rön och i beaktande av produktens hela livscykel.

Vid offentlig upphandling av livsmedel är det tillåtet att ställa krav på EU:s miljömärke och även EU-märket för ekologiska livsmedel. Om upphandlande myndighet vill ställa krav på annan form av miljömärkning (eller annan märkning över huvud taget) eller certifiering måste det vara baserat på vetenskapliga undersökningar. EU-domstolen har dessutom slagit fast att de krav som ställs ska vara möjliga att följa upp, se Konkurrensverket (2011b). Vidare måste märkningen och certifieringen följa de fem allmänna rättsprinciperna vi tidigare diskuterat, det vill säga likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet, icke-diskriminering och öppenhet.

EU-kommissionen har identifierat 19 olika prioriterade sektorer för vilka de har utvecklat kriterier för miljöhänsyn.<sup>45</sup> Syftet är att underlätta för upphandlande myndigheter att tillämpa miljöhänsyn. Kriterierna är specificerade så att de direkt ska kunna införas i förfrågningsunderlaget och det finns även riktlinjer för hur kriterierna kan verifieras. Livsmedel (och cateringtjänster) är en av de 19 sektorerna. Enligt rekommendationerna bör upphandlande myndigheter specificera en minimigräns för den andel av livsmedelinköpen som minst ska utgöras av ekologiska livsmedel. En potentiell leverantör som kan erbjuda en större andel än minimigränsen bör då belönas för detta i utvärderingsmodellen. På motsvarande sätt kan potentiella leverantörer belönas för ett frukt- och grönsaksutbud som är anpassat efter säsong eller bra djurskyddsstandarder. Vidare innehåller riktlinjerna tips om kontraktsklausuler som stipulerar att livsmedelsavfallet och avfall från förpackningarna ska minimeras och att prioritet bör ges till potentiella leverantörer vars organisation (inklusive personal) är

---

<sup>45</sup> European Commission, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

miljösäkrad (det som ibland kallas miljökvalitetssystem), se EC (2008).

När det exempelvis gäller miljöhänsyn i offentlig upphandling av livsmedel föreslår kommissionen obligatoriska krav för produkterna frukt och grönsaker, vattenbruksprodukter, produkter från havet, kött- och mejeriprodukter och drycker. Kärnkriterierna för dessa produkter refererar till ekologiska produktionsmetoder och förpackningsavfall. De övergripande kriterierna omfattar ytterligare aspekter såsom att livsmedel ska produceras i enlighet med integrerade produktionsstandarder, exempelvis att skadedjursbekämpning ska ske med icke-kemiska metoder. Denna typ av kriterier omfattar också djurskydd. Angående en detaljerad presentation av kommissionens förslag på kriterier för produktgruppen "Livsmedel och cateringtjänster", se Appendix.

Gemensamma krav och kriterier kan möjligen betraktas som motiverat med avseende på transaktionskostnader och om det finns en ambition att få myndigheter att börja ta miljöhänsyn i samband med livsmedelsupphandlingar. Men bruket av standardmässigt utformade krav och kriterier bör ske med hänsyn till i vilken utsträckning dessa stämmer överens med lokala eller regionala miljömål. Om inte, riskerar en av de fördelar som upphandlingen har i förhållande till andra styrmedel, nämligen möjligheten att bidra till att lokala (t.ex. kommun) eller regionala (t.ex. län) miljöproblem, att reduceras.

När det gäller djurskyddet är den svenska lagstiftningen strängare än i EU:s övriga medlemsstater. Detta har visat sig vara problematiskt när svenska myndigheter vill ställa djurskyddskrav enligt exempelvis KRAV-märket, som baseras på just svensk djurskyddslagstiftning. Om vi betraktar djurskyddskrav i upphandling som ett styrmedel kan man här tänka sig att svenska myndigheter ställer krav enligt svensk lagstiftning med en förhoppning om att det också ska påverka djurhållningen i övriga Europa. Ett par domar från Kammarrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Stockholm gör emellertid gällande att detta strider mot tre av de grundläggande rättsprinciperna, nämligen icke-diskriminering, likabehandling och ömsesidigt erkännande (Konkurrensverket, 2010).<sup>46</sup> En upphandling som stipulerar djurskyddskrav i enlighet med svensk djurskyddslagstiftning gynnar svenska företag på bekostnad av leverantörer från andra EU-länder.

<sup>46</sup> Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 2216-2221-10 & Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2921-2922-10. Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 46844-10 och 46958-10.



Att svenska producenter till följd av den tuffare inhemska lagstiftningen eventuellt har högre produktionskostnader och därmed svårare att konkurrera om kontrakt motiverar, enligt Konkurrensverket, inte att krav får ställas enligt svensk djurskyddslagstiftning. Av principen om ömsesidigt erkännande följer att livsmedel som producerats eller saluförts inom någon av medlemsstater ska kunna säljas inom hela EU.<sup>47</sup>

Detta bidrar till den offentliga upphandlingens begränsningar som miljöpolitiskt styrmedel. Oavsett om det är reducerad miljöbelastning eller förbättrad djurhållning som avses försämrats förutsättningarna för offentlig upphandling när den av regleringsmässiga skäl inte kan utformas för att uppmuntra till omställning i produktionen.

## 7.3 Ekologiska och närproducerade livsmedel

Miljöhänsyn i livsmedelsupphandlingar omfattar ibland krav på ekologiska livsmedel och närproducerade livsmedel. När det gäller ekologiska livsmedel är bestämmelserna inom EU harmoniserade via förordningar.<sup>48</sup> Dessa reglerar hur produktion, märkning av produkter och kontroll ska ske samt anger också bestämmelser för import av ekologiska produkter utanför EU-området. Motsvarande förordningar finns inte för närproducerade livsmedel.

### 7.3.1 Ekologiska livsmedel

Ekologiska livsmedel är livsmedel där konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel ersätts med andra åtgärder.<sup>49</sup> Ekologiskt foder produceras till exempel oftast på den egna gården. Vidare bygger ekologisk livsmedelsproduktion på en restriktiv användning av

---

<sup>47</sup> I Dalarna har Rättvik, Leksand, Gagnef, Orsa, Älvdalen och Mora startat en utredning om kommunerna själva kan satsa på köttproduktion (nöt). Egen regi är ett alternativ till upphandling. Syftet med egen köttproduktion är i det här fallet att undkomma den problematik som ges av upphandlingsdirektiven och samtidigt upprätthålla de produktionsförhållanden som följer svensk djurskyddslagstiftning. Se <http://debatt.svt.se/2013/03/26/kommunagda-kottkor-ar-raddningen-for-den-svenska-landsbygden/> eller <https://www.realisten.se/2013/03/25/kommuner-i-dalarna-vill-servera-eget-kott/>.

<sup>48</sup> Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 samt Rådets förordning (EG) nr 967/2008 av den 29 september 2008 om ändring av förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

<sup>49</sup> Se [www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se)

läkemedel för djur. Djurhållningen är sådan att djuren får utlopp för sitt naturliga beteende och de vistas utomhus. Livsmedelsverket anger också att ekologiskt producerat livsmedel inte får inkludera genetiskt modifierade organismer eller bestrålas. Det finns inga regler som säger att ekologiska livsmedel ska vara närproducerade.

I Jörgensen (2012) kan vi läsa att den globala marknaden för ekologiska livsmedel uppskattades 2010 till cirka 350 miljarder svenska kronor. Den svenska andelen av den globala marknaden beräknades för samma år till drygt 4 procent (7,7 miljarder kronor), varav hälften är importerade livsmedel. Av de ekologiska livsmedel som konsumeras i Sverige är 45 procent importerade. De ekologiska livsmedel som i huvudsak importeras till Sverige är mejeriprodukter, spannmål och grönsaker. Även frukt utgör en betydande andel av de importerade ekologiska livsmedlen. Inom denna grupp är bananen mest förekommande som enskild produkt. Bland importerade ekologiska drycker utgör kaffet cirka 50 procent (för 2009), men bland den totala mängd kaffe som säljs i Sverige har det konventionella kaffet 95 procent av marknaden. Bland de ekologiska livsmedel som konsumeras i Sverige utgörs den största andelen av mjölk, ägg och ost (60 procent). Mjölk är den enskilt största produkten.

Kostnaden för att producera ekologiska livsmedel är i genomsnitt 20 procent högre än kostnaden för att producera konventionella livsmedel (Konkurrensverket, 2011a), och ekologiska livsmedel produceras inte heller i samma omfattning. Beräkningar av Jörgensen (2012), där hänsyn även tagits till respektive produktgrupps budgetandel i en så kallad varukorg,<sup>50</sup> visar att priset på ekologiska livsmedel är i genomsnitt 65,5 procent högre i handelsledet. Öviktat är prisökningen i genomsnitt 79,5 procent. Skillnaden mellan viktat och öviktat genomsnittspris förklaras av lägre merpriser för varor som budgetmässigt väger relativt tungt i varukorgen. Att skillnaden i pris på ekologiska och konventionella livsmedel är större än skillnaden i produktionskostnad indikerar i sig ett marknadsmisslyckande, som möjligen kan förklaras av att konkurrensgraden på marknaden är för låg.

I tabell 7.1 återges merpriserna för olika ekologiska livsmedel. Merpriset illustrerar den procentuella skillnaden i pris mellan ett ekologiskt och motsvarande konventionellt livsmedel, där den enda skillnaden mellan dessa två typer av livsmedel är den ekologiska

<sup>50</sup> Jämförelsen omfattar 203 produkter som grupperats i 42 kategorier baserat på den klassificering som SCB använder sig av vid beräkningar av konsumentprisindex.

egenskapen. Merpriset varierar över olika produktgrupper, ekologisk mjölk är till exempel 27,7 procent dyrare än konventionell mjölk medan merpriset för ekologiskt kött är 50,5 procent. Saft har det lägsta merpriset (5,4 procent) medan gurka har det högsta merpriset (345,7 procent). Prismässigt väger dock gurka relativt lätt i varukorgen.

**Tabell 7.1 Merpris för ekologiska livsmedel**

Vara	Merpris (i procent)	Vara	Merpris (i procent)
Saft	5,4	Ägg	72,2
Vindruvor	12,3	Potatisprodukter	72,8
Kaffe	15,1	Kiwi	75,4
Smör	21,0	Mjöl, gryn	76,0
Yoghurt	25,8	Lök	76,8
Mjölk	27,7	Potatis	77,5
Gräddfil, creme fraiche	29,8	Morötter	78,0
Banan	30,3	Socket	78,8
Grädde	33,7	Ris	89,3
Flingor och snacks	34,6	Tomat	98,2
Sirap	37,8	Äpple	98,8
Bregott	42,0	Kex	108,9
Juice och nectar	44,1	Övriga grönsaker	110,1
Hårdostar	48,0	Te	118,7
Kött	50,5	Purjolök	122,4
Paprika	51,0	Päron	124,2
Ärter och bönor	59,9	Kryddor och såser	137,3
Apelsin	60,1	Blomkål	158,8
Pasta	61,1	Vitkål	319,1
Citron	62,2	Gurka	345,7
<b>Viktat genomsnitt (avseende på budgetandel)</b>		<b>65,5</b>	

Källa: Jörgensen, 2012.

Enligt Eko-Mat Centrums undersökning för 2010 angav 69 procent av kommunerna och landstingen att de hade tagit beslut om att köpa ekologiska livsmedel (Eko-Mat Centrum, 2012). Antalet ekologiska produkter i de offentliga inköpen har ökat och uppgick 2010 till 108 stycken. Enligt Jörgensen (2012) förklaras detta i första hand av att mjölk, kaffe och bananer ersatts av ekologiska produkter. Detta är produkter med relativt låga merpriser som

också förpacknings- och kvalitetsmässigt ligger nära sin konventionella motsvarighet.

### 7.3.2 Närproducerade livsmedel

Enligt Jordbruksverket (2010b) saknas en allmänt accepterad definition på vad som är ett närproducerat livsmedel. Få producenter använder sig av begreppet och bland dem som gör det varierar definitionen. Enligt Livsmedelssverige<sup>51</sup> är närproducerat ”Mat där såväl produktion, förädling och distribution till konsument sker inom ett visst avgränsat område.” Det innebär att närproducerat inte nödvändigtvis måste vara entydigt med småskalig produktion. Inom EU och andra EU-länder än Sverige förekommer inte begreppet närproducerad mat, och där används istället lokal eller regional mat som begrepp. Inom EU finns tre olika kvalitetsmärkningar för regionala livsmedel:

- (i) Skyddad ursprungsbeteckning (SUB) – råvarorna eller produktionssättet är regionspecifikt
- (ii) Skyddad geografisk beteckning (SGB) – produktionssättet är regionspecifikt och bär regionens namn
- (iii) Garanterad traditionell specialitet (GTS) – receptet är skyddat och får endast användas i en viss region

Jordbruksverket (2009) menar att det inte går att dra slutsatsen att närproducerat alltid är att föredra ur miljösynpunkt framför det som importerats eller odlats på annat håll i Sverige. Detta förklaras delvis av svårigheten att definiera vad som menas med närproducerade livsmedel, Jordbruksverket (2010b). Förklaringen är delvis också att transporterna utgör en liten del av de totala utsläppen av växthusgaser vid livsmedelsproduktion. Enligt Kungliga skogs- och lantbruksakademin (2008) visar livscykelanalyser att produktionen av själva råvaran står för den största miljöbelastningen (energianvändning, växthusgaser, försurning och övergödning). Avetisyan, Hertel och Sampson (2013) skriver också att minskad import till förmån för lokalproducerade livsmedel inte kan motiveras med minskade transporter. I en rapport från IVL Svenska miljöinstitutet konstateras också att närodlat inte är det klimatsmartaste valet (Åström m.fl., 2013). I en ytterligare färsk

<sup>51</sup> Livsmedelssverige har i projektet ”Miljösmart Mat” definierat närproducerat, se Jordbruksverket (2010b).

rapport från Chalmers bekräftas detta vars resultat även visar att konsumtion av nötkött är det största klimathotet (Bryngelsson, Hedenus och Larsson, 2013).

Till detta kan tilläggas att det inte från miljösynpunkt räcker att beakta om t.ex. kött eller mjölk är närproducerat. Vid djurhållning måste hänsyn bland annat även tas till varifrån djurets foder kommer. Jordbruk är dessutom olika effektiva. Den miljömässiga vinsten av att köpa från ett effektivt jordbruk lokaliserat på ett längre geografiskt avstånd från köparen kan, jämfört med ett ineffektivt men närmare lokaliserat alternativ, mycket väl kompensera för utsläppen från själva transporten.

Enligt Jörgensen (2012) åberopar många kommuner och landsting den så kallade SMART-modellen när de upphandlar livsmedel.<sup>52</sup> Modellen sägs stimulera till positiva miljö- och hälsomässiga effekter, samtidigt som utgifterna för livsmedel hålls nere. Modellen förespråkar inköp av närproducerat, vegetabilier och att kött, importerade produkter samt så kallade tomma kalorier ersätts med miljövänligare, billigare och bättre livsmedel. I Eko-Mat Centrums (2011) undersökning från 2010 framkommer att 19 procent av Sveriges kommuner och landsting (193 svarande) har tagit beslut om att köpa närproducerade livsmedel. Under 2011 hade detta ökat till 20 procent (229 svarande), se Eko-Mat Centrum (2012).

Inom ramen för upphandling är emellertid besparingar i form av minskade livsmedelsutgifter enligt SMART-modellen problematiska. Anledningen är främst att de allmänna rättsprinciperna inte medger krav på att livsmedlet ska vara närproducerat. Detta kan dock indirekt hanteras med att transportkostnader vägs in i utvärderingsmodellen. Tilldelning av kontrakt baserat på transportkostnaden garanterar dock inte att geografiskt närliggande leverantörer erhåller kontraktet. Det förklaras nämligen av vilka krav som anges i upphandlingen, vilken utvärderingsmodell som tillämpas och vilken betydelse enskilda kriterier ges i förhållande till varandra.

---

<sup>52</sup> SMART är en akronym för Större andel vegetabilier, Mindre andel ”tomma kalorier”, Andelen ekologiskt ökar, Rätt kött och grönsaker, samt Transportsnålt.



## 8 Den offentliga sektorn och livsmedelsmarknaden

I det här avsnittet presenteras tillgängliga data på den offentliga sektorns andel av livsmedelsmarknaden, hur denna fördelar sig mellan olika slags livsmedel, hur livsmedelsupphandlingarna är organiserade och observerad konkurrensgrad i dessa. Vår ambition är att ge en bild av hur dessa faktorer kan påverka den offentliga upphandlingens potential som verktyg för att nå 25-procentsmålet för ekologiska livsmedel.

Enligt Konkurrensverket (2011b) upphandlar kommuner och landsting livsmedel för uppskattningsvis 6,9 miljarder kronor på årsbasis (siffran avser 2009). Detta avser i kommunernas fall i första hand livsmedel till storkök. I siffran ingår inte livsmedel som direktupphandlats, det vill säga värdemässigt små inköp under direktupphandlingsgränsen och som i regel sker i butik, inte heller ingår måltidsverksamhet.

Statsförvaltningen köper inte livsmedel i samma omfattning som kommuner och landsting och enligt Konkurrensverket (2011b) saknas i princip statistik om dessa inköp. Den information som finns omfattar ett fåtal myndigheter; Försvarsmakten, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården, som köper måltidsverksamhet. För de två senare uppskattas detta motsvara ett värde av 170 miljoner kronor för 2009.

Enligt Konkurrensverket (2011b) uppgår den totala offentliga upphandlingen av livsmedel till cirka 8,4 miljarder kronor. Enligt samma källa kan detta jämföras med den privata restaurangbranschens utbud (restauranger, snabbmat, etc.) som under år 2009 motsvarade en omsättning på 19 miljarder kronor, samt dagligvaruhandelns livsmedelsförsäljning som samma år uppgick till 190 miljarder kronor. Detta gör att den offentliga upphandlingen av

livsmedel motsvarar ungefär 4 procent av den totala livsmedelsmarknaden i Sverige.<sup>53</sup>

En indikator på hur väl offentlig upphandling fungerar som miljöpolitiskt styrmedel kan vara konkurrensgraden och hur den påverkas av miljökrav och miljökriterier i offentlig upphandling.<sup>54</sup> Styrförmågan kan enkelt begränsas om upphandlingen enbart attraherar potentiella leverantörer som inte behöver anpassa sig. I ett välfärdsperspektiv är även konkurrensgradens betydelse av intresse, eftersom priset i regel sjunker med antalet anbudsgivare.

Potentiella leverantörers beslut om att delta i en upphandling kan, utöver den miljöstandard som efterfrågas, påverkas av t.ex. vilken typ av livsmedel som upphandlas, om fler än ett livsmedel efterfrågas i samma upphandling, om upphandlingen anger tilläggs-tjänster som t.ex. distributionstjänster, om upphandlingen är uppdelad i flera delkontrakt, totalt kontraktsvärde och hur detta fördelar sig över tiden. Transaktionsdrivande administrativa komplexiteter i form av t.ex. antalet krav och kriterier, transparens i utvärderingsmodell och kontraktsvillkor kan också påverka inträdesbeslutet och i slutändan prisnivån och effekten på miljön.

När en myndighet annonserar en upphandling anger den en eller flera så kallade CPV-koder.<sup>55</sup> Koderna beskriver föremålet för upphandlingen och är gemensamma för hela EU. Upphandlingar av livsmedel kategoriseras under huvudgruppen "Livsmedel, drycker, tobak och dylikt" (CPV 15000000-8). Denna huvudgrupp innehåller i sin tur nio grupper, vilka återfinns i tabell 8.1. Varje grupp innehåller i sin tur ett antal undergrupper följt av olika kategorier (se Bergman m.fl., 2011). Dessa redovisas inte här.

I tabellen redovisas även hur ofta (andel av totala antalet CPV koder inom huvudgruppen i procent) de olika CPV-koderna för huvudgruppen "Livsmedel, drycker, tobak och dylikt" förekommer i livsmedelsupphandlingar annonserade under 2009-2011.

---

<sup>53</sup> Det finns i dagsläget ingen offentlig statistik om den offentliga upphandlingen (SOU, 2011:73), varför det är svårt att exakt veta värdet på det som upphandlas inom olika områden.

<sup>54</sup> Konkurrensgraden är antalet anbudsgivare som faktiskt deltar i upphandlingen, vilket inte ska förväxlas med antalet potentiella anbudsgivare.

<sup>55</sup> CPV-kod står för "Common Procurement Vocabulary" och är ett inom EU gemensamt klassificeringssystem för att beskriva föremålet för upphandlingen. Koden är niosiffrig och beskriver en huvudgrupp, grupp, undergrupp och kategori. Se exempelvis Bergman m.fl. (2011). CPV-koderna återfinns också på internet: [http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv\\_sv.htm](http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv_sv.htm).



**Tabell 8.1 CPV-koder i livsmedelsupphandlingar, 2009 – 2011 (baserat på VISMA/OPIC annonser)**

CPV-KOD	Benämning	2009		2010		2011	
		N	%	N	%	N	%
15000000-8	Livsmedel, drycker, tobak o d	46	6,65	79	9,08	87	8,96
15100000-9	Animaliska livsmedel, kött & köttprodukter	26	3,76	60	6,90	51	5,25
15200000-0	Beredd & konserverad fisk	5	0,72	17	1,95	16	1,65
15300000-1	Frukt, grönsaker & liknande produkter	41	5,92	64	7,36	49	5,05
15400000-2	Animaliska eller vegetabiliska oljor & fetter	5	0,72	9	1,03	5	0,51
15500000-3	Mejeriprodukter	23	3,32	47	5,40	68	7,0
15600000-4	Spannmålsprodukter, stärkelse & stärkelseprodukter	6	0,87	8	0,92	6	0,62
15700000-5	Djurfoder	8	1,16	1	0,11	4	0,41
15800000-6	Diverse livsmedel	210	30,35	264	30,34	248	25,54
15900000-7	Drycker, tobak & dyligt	31	4,48	37	4,25	48	4,94
<i>Annan CPV-KOD än Livsmedel, drycker,...</i>		291	42,05	284	32,64	389	40,06
<b>Totalt</b>		<b>692</b>	<b>100</b>	<b>870</b>	<b>100</b>	<b>971</b>	<b>100</b>

I genomsnitt förekom 4,3 CPV-koder per livsmedelsupphandling (fördelat mellan 1 och 45 koder, med en standardavvikelse på 4,7). Detta illustrerar att livsmedelsupphandlingar i regel omfattar mer än en produktgrupp. ”Diverse livsmedel” är den mest förekommande gruppen följt av ”Frukt, grönsaker och liknande produkter”. Många av upphandlingarna är inte rena livsmedelsupphandlingar eftersom det förekommer CPV-koder som inte direkt har med livsmedel att göra. Upphandlingarna innehåller i dessa fall produktkategorier och tilläggstjänster relaterade till transport och distribution av livsmedel eller portionsförpackad mat. I våra data utgör 300 av 584 upphandlingarna rena livsmedelsupphandlingar.

De data vi har från annonsdatabasen innehåller tyvärr inte kontraktsvärden, vilket gör det svårt att bedöma livsmedelsupphandlingarnas potential att påverka marknadens produktionsprocesser och val av produktionsfaktorer i den dimensionen. Vi vet dock att nästan 63 procent av upphandlingarna översteg tröskelvärdet för varor, det vill säga hade ett uppskattat kontraktsvärde överstigande 400 000 EUR eller cirka 3,8 miljoner kronor (se tabell

8.2). Detta varierar lite mellan olika år, men i princip kan vi säga att minst hälften av upphandlingarna översteg tröskelvärdet för de tre år som studeras.

**Tabell 8.2 Fördelning av upphandlingar under respektive över tröskelvärdet**

Tröskelvärde	2009		2010		2011		Totalt	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Under	85	49,42	54	29,83	79	34,20	<b>218</b>	<b>37,33</b>
Över	87	50,58	127	70,17	152	65,80	<b>366</b>	<b>62,67</b>
<b>Totalt</b>	<b>172</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>231</b>	<b>100</b>	<b>584</b>	<b>100</b>

En och samma upphandling kan innehålla flera delkontrakt, i genomsnitt två stycken för den period vi studerar. Som mest innehåller en och samma upphandling elva delkontrakt. Upphandlingar med flera delkontrakt har potential att stimulera till ökad konkurrensgrad och ökat deltagande från små och medelstora företag. I vilken omfattning beror dock på antalet delkontrakt och om det är tillåtet att lämna anbud på valfritt antal delkontrakt.

För att analysera miljöhänsynens effekt på konkurrensgraden jämförs i det ideala fallet upphandlingar med avseende på om miljöhänsyn tagits eller inte och hur denna i så fall definierats. I det här fallet känner vi till den observerade konkurrensgraden, men vi kan tyvärr inte relatera den till upphandlingens miljöpolitiska dimension.

I genomsnitt uppgår antalet anbudsgivare till ungefär fyra stycken per upphandling (se tabell 8.3). I de fall upphandlingarna innehåller information om anbudsgivarna observeras totalt 1 321 anbud fördelat på 325 upphandlingar (aggregerat för de tre åren). Dessa fördelar sig på 508 anbudsgivare. I genomsnitt lägger alltså varje företag anbud på 2,6 (del)kontrakt.<sup>56</sup> Den mest frekvent förekommande anbudsgivaren har lagt 103 anbud, följt av två andra större företag som lagt 75 respektive 61 anbud. I princip deltar alltså i regel minst en av de större grossisterna. Drygt 97 procent av alla anbudsgivare förekommer i endast en upphandling.

<sup>56</sup>  $1\ 321/508=2,6$

**Tabell 8.3** Antal anbudsgivare

År	Alla upphandlingar i data			Upphandlingar med enbart CPV koder inom livsmedel		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Min	1	1	0	1	1	1
Max	20	16	15	20	16	10
Medel	4,38	4,03	3,67	5,09	4,12	2,99
Standardavvikelser	3,31	3,37	2,91	4,41	3,78	2,01
N	71	115	139	32	59	70

Vi kan i data även se att några av de större livsmedelsåterförsäljarna, samt mejerier och bryggerier återfinns bland anbudsgivarna, liksom ett stort antal små och medelstora livsmedelsföretag som i princip byter plats med varandra i olika upphandlingar. Bilden speglar i stort den som återgetts i Konkurrensverket (2011a), och indikerar att upphandlingarna karaktäriseras av fåtalskonkurrens där de större aktörerna dominerar. Detta är företag som i sig själva sannolikt är okänsliga för krav på ekologiska livsmedel i den meningen att de behöver inte anpassa sig för att kunna lämna anbud. Att hela eller delar av en livsmedelsupphandling ska utgöras av ekologiska livsmedel är möjligen problematiskt om underleverantörer eller producenter inte förmår att leverera tillräckligt med ekologiska livsmedel.

De stora livsmedelsgrossisterna (tre bolag) erhåller drygt 22 procent av de 667 (del)kontrakt där vi kan identifiera vinnaren. I övrigt är det i huvudsak små leverantörer av specifika livsmedel som erhåller kontrakt. Bland vinnarna återfinns i enstaka fall någon av de stora livsmedelsåterförsäljarna.

I syfte att illustrera vad som påverkar antalet faktiska anbudsgivare, det vill säga konkurrensgraden i en upphandling, har vi genomfört enklare regressionsanalyser, först och främst baserat på negativ binomial regression. För jämförelse har vi även genomfört en regression baserat på minsta kvadrat-metoden. Resultaten redovisas i tabell 8.4.

Resultaten visar att konkurrensgraden är signifikant lägre i rena livsmedelsupphandlingar, det vill säga där portionsförpackad mat samt tilläggstjänster och produktkategorier relaterade till transport och distribution av livsmedel inte ingår. Detta bekräftar den deskriptiva bild som gavs ovan och indikerar att högre konkurrens-

grad kan tillskrivas upphandlingar där livsmedel och tilläggstjänster efterfrågas.

Resultaten visar också att konkurrensgraden är högre när upphandlingen innehåller fler delkontrakt och överstiger tröskelvärdet. Detta kan tyckas trivialt. Men, både upphandlingar under och över tröskelvärdena måste annonseras i Sverige. Om de potentiella leverantörerna i första hand återfinns i Sverige blir annonseringsplikten i TED närmast en indikator av kontraktsvärde.

Jämfört med jämförelseåret finns däremot inga tecken på att konkurrensgraden varierar över den tidsperiod som data avser.

**Tabell 8.4 Regression, antalet anbudsgivare**

Variabel	Negativ binomial regression			Minsta kvadrat regression		
	Koef.	Z	P>z	Koef.	z	P>z
Antal delkontrakt	0,20	14,41	0,00	1,26	18,96	0,00
Ren livsmedelsupph.	-0,27	-4,10	0,00	-0,97	-4,09	0,00
Över tröskelvärdet	0,18	2,38	0,02	0,48	1,83	0,07
År						
2010	-0,05	-0,55	0,58	-0,16	-0,49	0,62
2011	-0,07	-0,80	0,43	-0,19	-0,64	0,52
Konstant	0,89	10,46	0,00	1,69	5,52	0,00
/Inalpha	-2,74	(0,34)				
Alpha	0,06	(0,02)				
N			325	N		325
LR chi2(5)			197,34			
Log likelihood			-698,50	F(5, 339)		81,79
Pseudo R2			0,12	Adj, R2		0,54
Prob > chi2			0	Prob>F		0

Detta är en väldigt enkel modell som inte säger oss något om hur ekologiska krav i offentlig upphandling påverkar konkurrensgraden. För detta behöver modellen kompletteras med information om denna typ av krav tagits och i så fall hur de utformats. Detta är dock för resurskrävande för att rymmas inom ramen för denna rapport.

En mer omfattande analys av vilka eventuella marknads- och miljöeffekter miljöhänsyn i offentlig upphandling får bör baseras på data som beskriver vilka hänsyn som tagits, och hur de tagits. Analysen bör inkludera frågor som hur mycket miljöhänsyn påverkat konkurrensgraden, om det påverkar vilka typer av aktörer som lägger anbud och vilken typ av aktör som faktiskt erhåller (del)kontrakt, samt hur priserna på exempelvis ekologiska livsmedel påverkas (därmed fås en skattning av skuggpriset på dessa livsmedel). Vilken utvärderingsgrund som använts, lägsta pris eller EMAT, och hur anbud utvärderats när EMAT tillämpats kan också påverka upphandlingens potential att vara ett verksamt styrmedel (Lundberg och Marklund, 2011). I en majoritet av upphandlingarna användes utvärderingsgrunden lägsta pris (261 av de totalt 461 upphandlingar där typ av utvärderingsgrund registrerats i databasen).

Sammanfattningsvis kan vi så här långt notera att för 2009 – 2011 omfattade livsmedelsupphandlingarna i regel fler än en produktgrupp, översteg tröskelvärdet, kombinerades ofta med transporter eller distributionstjänster, samt utvärderades enligt lägsta-pris-principen. Anbudsgivarsidan tycks domineras av ett fåtal större aktörer, vilket kan vara problematiskt ur ett miljöstyrningsperspektiv. Detta diskuteras mer ingående i nästa kapitel.



## 9 Kostnad och effekt på 25-procentsmålet – styrmedelsfrågan

Vi har tidigare konstaterat att den offentliga upphandlingen ses som ett politiskt medel för att nå målet ”ökad ekologisk produktion”. Inför beslutet att via ett 25-procentsmål för den offentliga sektorns ekologiska livsmedelsinköp nå 20-procentsmålet för ekologiskt certifierad odlingsbar mark var politikernas argumentation att det realiserar *stordriftsfördelar* i produktionen och förädlingen av ekologiska livsmedel, leder till ett *ökat och bredare utbud* av ekologiska livsmedel samt till en *ökad efterfrågan* riktad direkt mot den ekologiske lantbrukaren. Ökad efterfrågan ansågs också *reducera den risk* som jordbruken förväntar sig är förenad med ekologisk produktion. Risker består dels av en omställningsrisk eftersom det tar tid att lägga om produktionen, dels en ökad risk för förstörda skördar. Ekologiskt jordbruk är mer känsligt för angrepp av sjukdom och skadegörare av olika slag. Via det ökade utbudet av ekologiska livsmedel skulle även *efterfrågan totalt sett öka*. I detta avsnitt kommer vi att analysera effekterna av denna politik från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vi har tidigare nämnt att den offentliga upphandlingen i praktiken realiserar som ett miljöpolitiskt styrmedel på decentraliserad nivå, vilket ligger nära det som Lipsky (1980) benämner ”byråkrati på gatunivå”. Det finns därmed en risk för att upphandlingen i sitt praktiska genomförande och utfall avviker från den miljöpolitiska ambitionen på lokal, regional eller nationell nivå. Jörgensen (2012) menar dessutom att genomförandet och utfallet kan variera beroende på om den upphandlande myndigheten, exempelvis en kommun, kompenseras eller inte för den merkostnad som inköp av ekologiska livsmedel innebär (se avsnitt 3.3). En myndighet som åläggs att öka andelen ekologiska livsmedels-

inköp utan budgetmässig kompensation tvingas till att omprioritera sina inköp eftersom priset på ekologiska livsmedel är högre (tabell 8.4). Enligt Eko-Mat Centrum (2012) kompenseras, under 2011, 21 procent av kommunerna och landstingen (222 svarade på enkäten det året). En klar majoritet kompenseras alltså inte alls, trots att politikerna i 76 procent av kommunerna och landstingen fattat beslut om att öka de ekologiska livsmedelsinköpen.

I Jörgensen (2012) återges merkostnaden för ekologiska livsmedel givet olika andelar ekologiska inköp av de totala livsmedelsinköpen för den offentliga sektorn. Detta illustreras i tabell 9.1 för ett urval av de andelar som finns med i Jörgensens rapport.

**Tabell 9.1 Utgiftsökning vid olika upphandlingsprinciper**

Miljoner SEK

Andel ekologiska inköp	<i>Kompensation</i>		<i>Ingen kompensation</i>	
	Substitution oberoende av budgetandel	Substitution med avseende på lägsta möjliga merpris	Substitution oberoende av budgetandel	Substitution med avseende på lägsta möjliga merpris
12,3 (2010)	388	139	369	136
25	832	373	750	355
50	1 870	1 220	1 500	1 050
100	4 966	4 966	2 999	2 999

Källa: Jörgensen, 2012. 2010-års prisnivå.

Första raden avser andelen 12,3 procent ekologiska inköp vilket motsvarar det justerade genomsnittet för 2010. Den andra raden i tabellen motsvarar 25 procentsmålet. Den lägsta utgiftsökningen nås, oavsett andelsnivå, när upphandlande myndigheter inte kompenseras för inköp av ekologiska livsmedel och myndigheten köper in dessa livsmedel enligt principen lägsta merpris. I detta fall komponeras livsmedelskorgen så att när 12,3 och 25 procent av inköpen är ekologiska avser de ekologiska inköpen exempelvis saft, vindruvor, kaffe, smör, yoghurt, mjölk, banan och så vidare (se tabell 7.1). För att hålla utgiftsökningen så liten som möjligt krävs samtidigt att myndigheten byter ut livsmedel som är relativt kostsamma och har relativt stor vikt i varukorgen. Priset på vitkål är exempelvis lägre än priset på tomater. Konventionellt kött kan bytas mot ekologisk yoghurt osv. En merkostnad på 136 miljoner kronor med oförändrade budgetanslag innebär att myndigheter



måste ta resurser från andra håll i verksamheten. Inom för- och grundskolan innebär detta exempelvis att det blir mindre resurser över till själva utbildningsverksamheten, eller att lokalerna inte standardmässigt kan hållas på samma nivå.

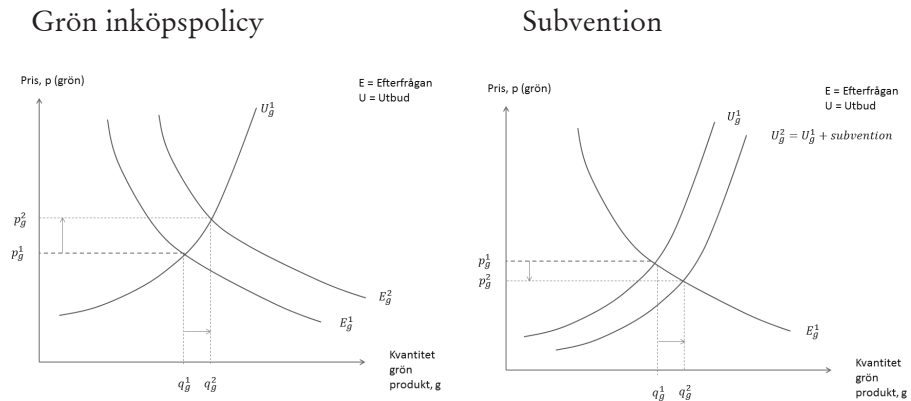
Enligt Jörgensen (2012) medför denna politik även kostnader i form av informationskampanjer för att upplysa myndigheter och medborgare om att den ökade andelen ekologiska livsmedel är för deras eget bästa. Vidare tillkommer, enligt samma källa, kostnader på grund av att ekologiska livsmedel i regel har kortare hållbarhetstider och generellt är i sämre skick än konventionella livsmedel.

Jörgensen (2012) visar att en subvention till ekologisk produktion är att föredra framför styrning via offentlig upphandling om målet är att nå 20-procent ekologiskt certifierad åkerareal. Ökade ekologiska livsmedelsinköp i den offentliga sektorn är alltså inte det mest effektiva sättet att nå detta mål. Dels kan den offentliga sektorns ökade konsumtion ge en motverkande effekt i form av en lägre efterfrågan bland privata konsumenter, och dels importeras en stor andel av de ekologiska livsmedlen. *Direkt* styrning av jordbruket via en omställningssubvention (höger i figur 9.1) är att föredra framför *indirekt* styrning via offentliga livsmedsupphandlingar (vänster i figur 9.1).

I den vänstra delen av figur 9.1 illustreras effekten av den offentliga sektorns ökade inköp av ekologiska livsmedel i form av ett skift utåt i efterfrågekurvan (från  $E_g^1$  till  $E_g^2$ ). Totalt sett leder konsumtionsökningen till att konsumenternas utgifter för ekologiska livsmedel ökar. Utgiftsökningen förklaras till största delen av en prisökning på ekologiska livsmedel (från  $p_g^1$  till  $p_g^2$ ) och inte av konsumtionsökningen (från  $q_g^1$  till  $q_g^2$ ), vilket i sin tur beror på att utbudet är oelastiskt (jämför med det scenario med oelastiskt utbud som diskuterades i kapitel 4).

Jörgensen (2012) visar att samma konsumtionsökning kan nås genom att direkt subventionera produktionen av den gröna produkten. Fördelarna med subventionen är bland annat att subventionen inte tränger undan privat konsumtion av den gröna produkten eftersom priset nu är lägre och att den innebär en lägre produktionskostnad, vilket gör att fler producenter finner det lönsamt att producera den gröna produkten.

Figur 9.1 Subvention av ekologisk produktion kontra grön inköbspolicy



Källa: Jörgensen, 2012.

Med styrning via en subvention (illustreras av ett skift i utbudskurvan från  $U_g^1$  till  $U_g^2$ ) riktas politiken direkt mot det som den faktiskt avser att styra – svenskt jordbruk. Därmed finns potential till ett ökat utbud av ekologiska livsmedel (från  $q_g^1$  till  $q_g^2$ ) och lägre priser (från  $p_g^1$  till  $p_g^2$ ). När priset på ekologiska livsmedel sjunker ökar även de privata konsumenternas efterfrågan. Detta är en politik som är tydlig och lättare att utvärdera i jämförelse med den indirekta styrningen via offentlig upphandling. Med en subvention får vi en relativt tydlig referenstidpunkt, och vi kan studera det svenska jordbruket före och efter subventionens införande. Vi kan också mäta storleken på subventionen, och det blir därmed enklare att jämföra politikens intäkter och kostnader i den samhällsekonomiska analysen. Men även subventioner är förenade med transaktionskostnader och informationsproblem.

Vi har här antagit att all produktion och konsumtion av både den gröna och konventionella produkten sker inom landets gränser. Om vi utgår från att vissa gröna varor, exempelvis ekologiska livsmedel, måste importeras, och givet att målet är att öka arealen ekologisk odlingsbar mark i Sverige, är sannolikt en subvention till ekologisk produktion också att föredra framför en skatt på konventionell jordbruksproduktion.

Enligt Jörgensen (2012) utgör fåtalskonkurrens i grossist- och distributionsledet ytterligare hinder för låga marknadspriser på ekologiska livsmedel. För att hålla upp priset och vinstmarginalen på ekologiskt livsmedel kan exempelvis livsmedelsproducenterna

hålla tillbaka utbudet av ekologiska livsmedel genom att använda den ekologiska råvaran i produktionen av konventionella livsmedel. Detta är ett fenomen som, enligt samma författare, observerats inom svensk mjölkproduktion. Av tabell 7.1 framgår att priset på ekologisk mjölk är 27,7 procent högre i jämförelse med priset på konventionellt producerad mjölk. Detta merpris skulle kunna vara lägre med bättre konkurrens i grossist- och distributionsledet.

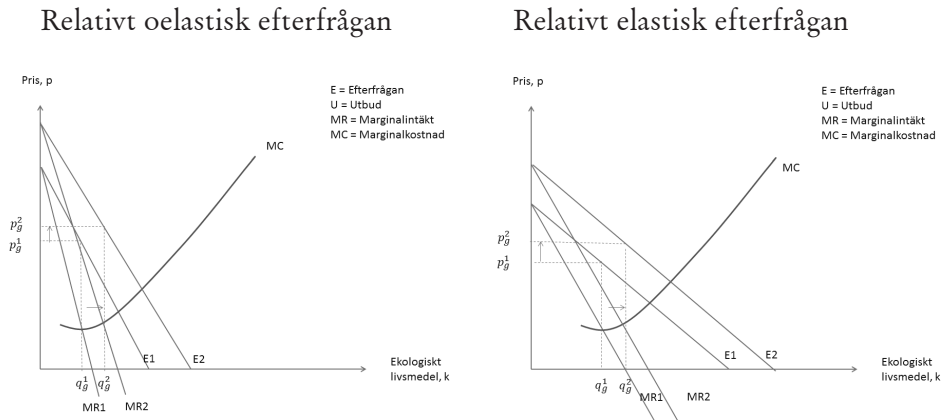
I kapitel 4 beskrevs under vilka marknadsförhållanden offentliga inköp har potential att få en viss miljöeffekt. Livsmedelsmarknaden karaktäriseras emellertid i detta avseende av oönskade egenskaper. På kort sikt kan utbudet av ekologiska livsmedel antas vara oelastiskt, eftersom en omställning från konventionellt till ekologiskt jordbruk är förenad med höga kostnader. På längre sikt finns dock potential att realisera stordriftsfördelar i produktionen. Enligt Jörgensen (2012) står den offentliga sektorn för en mindre del av den efterfrågan som riktas mot ekologiska producenter, vilket gör förverkligandet av stordriftsfördelar mindre troligt. Möjligen finns, enligt honom, en sådan potential för enskilda produkter eller den del av produktionen som riktas mot offentlig sektor (under antagande om produktdifferentiering mellan privat och offentlig sektor). Men, om stordriftsfördelarna är betydande och efterfrågan elastisk finns risk för en konsumtionsökning som är större än vad som är miljömässigt önskvärd (Marron, 1997).

Som tidigare nämnts råder fåtalskonkurrens i grossist-, distributions- och återförsäljarledet inom livsmedelsbranschen (Konkurrensverket, 2011a; 2011b). Det finns då en risk för att en stor del av det merpris som den offentliga sektorn faktiskt är villig att betala inte når fram till producenten, utan stannar i mellanleden. En betydande del av merpriset på ekologiska livsmedel ligger i just uppsamling, förädling och partihandel. De samhällsekonomiska konsekvensernas omfattning av fåtalskonkurrens (som jämfört med perfekt konkurrens resulterar i lägre utbud och högre priser) beror på hur priskänsliga konsumenterna är, det vill säga hur (o)elastisk deras efterfrågan är. Detta illustreras i figur 9.2.

I figuren visas hur olika priskänslighet hos konsumenterna påverkar prisökningen för en given efterfrågeökning. Skillnaden mellan den initiala mängden inköp av det ekologiska livsmedlet,  $q_g^1$ , och den mängd som ges efter ökat inköp,  $q_g^2$ , är alltså densamma i både den vänstra och högra delen av figuren. I den vänstra delen är den offentliga sektorns efterfrågan på ekologiska livsmedel relativt prisokänslig (oelastisk). Konsumenterna i den vänstra delen är

alltså mindre priskänsliga än konsumenterna i den högra (konsumenterna kan i det här fallet utgöras av offentliga myndigheter).

**Figur 9.2 Effekten av konsumenternas priskänslighet på priset vid marknadsmakt**



Av figur 9.2 framgår att konsumenterna i den vänstra delen av figuren kommer att få betala ett högre enhetspris än konsumenterna i figurens högra del. Detta förklaras delvis av att vi har en situation med fåtalskonkurrens och marknadsmakt på utbudssidan och delvis av en relativ skillnad i priskänslighet på konsumtionsidan. Ett mål om att öka andelen ekologiska livsmedelsinköp till 25 procent kan tolkas som en signal till marknaden om att köparen, det vill säga den offentliga sektorn, är relativt prisokänslig.<sup>57</sup> De marknadsmechanismer som de politiska besluten grundade sig på kommer därför sannolikt inte att ge önskad effekt.

Konsumenternas priskänslighet (efterfrågans priselasticitet) är med andra ord central för hur väl miljöhänsyn i offentlig upphandling faller ut som styrmedel och i fallet med ekologiska livsmedel, i vilken mån detta leder till att vi når 25-procentsmålet. På den gröna och den konventionella marknaden kommer priskänsligheten att bestämma i vilken utsträckning pris och kvantitet på respektive marknad påverkas av politiken. Den totala effekten på efterfrågan och därmed miljön bestäms av den relativa priskänsligheten. Det senare innebär att hur priskänsliga konsu-

<sup>57</sup> Jörgensen (2012).

menterna på den gröna marknaden är i förhållande till de konventionella konsumenternas priskänslighet kommer att spela roll för utfallet.

I kapitel 4 presenterades resultat från Marron (1997) som visar att offentlig upphandling som fungerande styrmedel förutsätter en oelastisk efterfrågan på både den konventionella och gröna marknaden. Hur ser det ut i realiteten? Empiriska studier visar att efterfrågeförhållandena på livsmedelsmarknaden kan vara problematiska i detta avseende. Efterfrågan på konventionella livsmedel är nämligen i regel prisoelastisk (mellan 0 och  $-1$ ) medan efterfrågan på ekologiska livsmedel är elastisk (större än  $-1$ ) och i vissa fall mycket elastisk. Lin, Yen, Huang och Smith (2009) finner att konsumenternas priskänslighet för ekologisk frukt<sup>58</sup> ligger mellan  $-1,06$  och  $-3,4$  medan motsvarande intervall för konventionella alternativ är  $-0,49$  och  $-0,85$ .<sup>59</sup> Glaser och Thompson (2000), Dhar och Foltz (2005), Jonas och Roosen (2008), Alviola och Capps (2010) och Schröck (2010), visar på motsvarande samband när det gäller efterfrågan på ekologisk kontra konventionell mjölk. Bunte, van Galen, Kuiper och Bakker (2007) finner att konsumenternas efterfrågan är priselastisk när det gäller ekologiska alternativ till ägg, mjölk, köttfärs, müsli, svamp, fläsk, potatis och ris, medan efterfrågan är prisoelastisk för konventionella motsvarigheter. I studien är dock inte samtliga skattningar statistiskt säkerställda. För en översikt av tidigare litteratur se t.ex. Yiridoe, Bonti-Ankomah och Martin (2005) eller Bunte m.fl. (2007).

Offentliga upphandlingar av ekologiska livsmedel kan vända sig till råvaruproducenter eller till företag i grossist- och distributionsledet. Råvaruproducenterna är många och små och konkurrensgraden är därför potentiellt god. De har dock sannolikt begränsade möjligheter att leverera stora kvantiteter livsmedel, förädlade produkter eller flera olika typer av livsmedel. Det kan emellertid de till antalet få stora fullsortimentsgrossisterna i Sverige. Baserat på data från VISMA/OPIC vet vi att livsmedelsupphandlingarna i regel omfattar relativt höga kontraktsvärden och mer än en

<sup>58</sup> Författarna genomför en scannerstudie omfattande amerikanska konsumenters efterfrågan på bananer, grapefrukt, äpplen, jordgubbar, apelsiner samt en kategori "övrig frukt". En scannerstudie innebär att hushållens faktiska inköp av livsmedel under en viss tidsperiod har registrerats med avseende på kvantitet och pris.

<sup>59</sup> Av studien framkommer även att socioekonomiska faktorer påverkar konsumenternas preferenser för ekologisk kontra konventionell frukt. Inkomst, utbildning och kvinnans sysselsättning har betydelse för sannolikheten att hushållet konsumerar ekologisk frukt.

produktgrupp, vilket gör företag i grossist- och distributionsledet mer troliga som målgrupp för offentlig upphandling. Det är också vad vi observerar i data. Krav på att en viss del, eller hela delar, av en upphandling ska utgöras av ekologiska livsmedel har nog därför liten, eller ingen, konkurrensbegränsande effekt hos potentiella leverantörer i grossist- eller distributionsledet. I de fall leverantörer i grossist- och distributionsledet inte kan leverera till den offentliga sektorn beror det snarare på att producenterna i föregående led inte kan leverera till grossist- och distributionsledet.

Om en grossist inte kan leverera ekologiskt producerade livsmedel i den utsträckning som den offentliga myndigheten vill och därför tvingas avstå från upphandlingen, kan det indirekt bero på jordbrukets kostnad för att anpassa sig till ekologisk produktion. Om efterfrågan på ekologiska livsmedel från grossister och distributörer överstiger jordbrukets utbud kan det finnas incitament för jordbrukare med relativt låg anpassningskostnad att ställa om till ekologisk produktion, medan de med hög anpassningskostnad kommer att avstå ifrån denna anpassning och i stället vända sig till den konventionella livsmedelsmarknaden. Men, som nämnts tidigare, det finns ingen garanti för att detta leder till en omställning hos svenska jordbrukare. Det är helt avhängigt om efterfrågan avser inhemskt producerade eller importerade livsmedel.

Kostnadseffektivitet behandlades i kapitel 5. Upphandlingens möjligheter att styra mot en ökad ekologisk certifierad åkerareal innebär, i ett kostnadseffektivitetssammanhang, att det inte räcker med att ekologiska krav leder till att ett antal jordbruk ställer om till ekologisk produktion. Omställningen måste också ske bland de jordbruk som kan utöka den ekologiskt certifierade arealen med ytterligare en enhet (t.ex. hektar) till den lägsta kostnaden, vilket är ytterst komplicerat att åstadkomma via offentlig upphandling.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att offentlig upphandling endast på mycket lång sikt möjligen, via 25-procentsmålet för ekologiska livsmedelsinköp, kan bidra till att 20-procentsmålet inom svenskt jordbruk nås. Våra generella resultat kring offentlig upphandling som mål- eller kostnadseffektivt styrmedel håller med andra ord i förhållande till 20- och 25-procentsmålen för ekologiskt jordbruk.

## 10 Sammanfattande diskussion och slutsatser

I den här rapporten analyseras förutsättningarna för offentlig upphandling att verka som ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Detta gör vi från ett välfärdsekonomiskt perspektiv och begreppen kostnads- och måleffektivitet. Analysen är i huvudsak teoretisk och avser matchningen mellan de politiska argumenten och de marknadsmekanismer som de hänvisar till. Miljöstyrningen tar antingen formen av en substitutions- eller omställningspolicy. Vid en substitutionspolicy byter upphandlande myndighet från konventionell produkt till en grön motsvarighet utan något egentligt försök att förmå potentiella leverantörer att ställa om till mindre miljöbelastande produktion. En omställningspolicy syftar till att skapa direkta incitament till miljöinvesteringar.

I rapporten studeras även offentlig upphandling som ett styrmedel med syftet att bidra till att nå målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. För detta ändamål är den politiska ambitionen att 25 procent av den offentliga sektorns livsmedelsinköp ska vara ekologiska. Tanken är att upphandlande myndigheter, via sina livsmedelsinköp, i rollen som betydande marknadsaktörer kan påverka produktionen och konsumtionen i samhället i mer hållbar riktning. På så sätt antas den offentliga sektorn bidra till att miljömål på både nationell och EU-nivå kan nås. Förståelsen för upphandlingens potential som styrmedel är därför förknippad med förståelse för marknadens funktionssätt, det vill säga hur konsumenterna och producenter reagerar på förändrade relativpriser.

I rapporten visar vi att de marknadsmekanismer som den politiska argumentationen bygger på inte är fullt förenliga med de politiska ambitionerna och att offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel är komplext. I korthet är våra slutsatser att

- (i) Oavsett om en substitutions- eller omställningspolicy tillämpas kommer de privata konsumenternas reaktion på den förda politiken sannolikt att motverka dess syfte. Det gör att den offentliga upphandlingen inte är ett effektivt miljöpolitiskt styrinstrument.
- (ii) Omställningspolicyn förutsätter, till skillnad från en substitutionspolicy, att politiker och upphandlande myndigheter har bättre förståelse för marknader än vad potentiella leverantörer har själva. Substitutionspolicyn framstår därför som ett mer realistiskt alternativ.
- (iii) Det juridiska regelverket kring offentlig upphandling begränsar dess potential att verka som ett effektivt styrmedel.
- (iv) Det faktum att det är frivilligt att delta i offentlig upphandling och att en omställningspolicy är kostsam för potentiella leverantörer begränsar upphandlingens potential att verka som ett effektivt styrmedel.
- (v) Offentlig upphandling är i sitt genomförande decentraliserat vilket försvårar möjligheterna att koordinera lokala och regionala insatser så att de summerar till de nationella miljömålen. Den decentraliserade strukturen gör det svårt att utvärdera den offentliga upphandlingen som miljöpolitiskt styrmedel.

I generella termer är det alltså svårt att visa att offentlig upphandling är ett effektivt styrmedel från ett samhällsekonomiskt perspektiv. På en marknad där producenterna (företagen) har olika produktionsteknologier gör t.ex. enhetligt utformade miljökrav och kriterier det svårt att uppfylla villkoret för kostnadseffektivitet. Individuellt anpassade teknikneutrala krav och kriterier som utgår från varje potentiell anbudsgivares befintliga teknologi kan möjligen ge kostnadseffektiva utfall. Att anpassa krav och kriterier individuellt är emellertid sannolikt svårt i praktiken. Dels är det förenat med höga transaktionskostnader, dels är det svårt att förena med EU:s upphandlingsdirektiv, inte minst med de fem allmänna rättsprinciperna.

Huruvida ett styrmedel är kostnadseffektivt eller inte hänger inte nödvändigtvis samman med dess potential att vara måleffektivt. En utsläppsskatt kan exempelvis leda till kostnadseffektiva utsläppsreduktioner men det betyder inte dessa reduktioner är tillräckliga för att nå målet. Det är svårt att på



förhand veta vilken miljöeffekt en given skattesats får. Det kan också vara politiskt mycket svårt att sätta en tillräckligt hög skattesats för att nå miljömålen.

Miljöhänsyn i offentlig upphandling har, enligt våra slutsatser, begränsade möjligheter att verka som ett måleffektivt styrmedel. Utfallet hänger samman med att en grönare upphandlingspolicy från offentliga myndigheters sida kan få kontraproduktiva effekter i den privata konsumtionen. Om antalet potentiella leverantörer är litet och om myndigheter och privata konsumenter är relativt priskänsliga leder ökad ”grön” efterfrågan från myndigheternas sida till högre priser på gröna produkter för alla konsumenter. De privata konsumenternas efterfrågan kommer därmed att minska. När den offentliga sektorn substituerar konventionella produkter mot gröna svarar åtminstone en del av de privata konsumenterna med att göra tvärtom.

Empiriska studier av konsumenters beteende visar också att konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel är priskänslig, men prisokänslig när det gäller konventionella motsvarigheter. Detta står i kontrast till en av de förutsättningar som Marron (1997) listar för att offentlig upphandling ska ge önskad effekt på miljön. Enligt hans teoretiska resultat, bygger detta nämligen på att efterfrågan är prisokänsliga på båda marknaderna.

Jørgensen (2012) visar, när det gäller 25-procentsmålet för ekologiska livsmedel, att en subvention direkt till livsmedelsproducenterna är att föredra framför styrning via offentliga inköp. Subventionen har goda förutsättningar att, via marknadsmekanismerna, leda till ett ökat utbud, lägre priser och ökad efterfrågan från alla typer av konsumenter.

I stället för att tänka på offentlig upphandling som ett styrmedel som ska påverka produktionen via en substitutionseffekt på konsumentensida (substitutionspolicy), kan vi betrakta det som ett styrmedel avsett att skapa incitament hos potentiella leverantörer att ställa om till mindre miljöbelastande produktion via de krav och kriterier som ställs (omställningspolicy). Detta blir särskilt tydligt om miljöhänsyn formuleras som obligatoriska (inträdes-) krav som måste vara uppfyllda för att få vara med i upphandlingen. Problemet är att om leverantörerna upplever att kostnaden för att anpassa sig till kraven är för hög i förhållande till den förväntade avkastningen på kontraktet kommer de att avstå från att delta i upphandlingen. En problematisk faktor i sammanhanget är alltså att deltagande i offentlig upphandling är frivilligt (vilket det

naturligtvis ska vara). Om inte leverantörer med mer miljöbelastande produktion väljer att anpassa sig får vi en relativt liten utsläppsreduktion. Styrningen via inträdesmekanismen i offentlig upphandling är därmed svagare jämfört med mer traditionella styrmedel i form av t.ex. miljöskatter och subventioner, vilka direkt berör samtliga aktörer på den reglerade marknaden.

Även om den offentliga upphandlingen inte kan sägas vara ett kostnads- eller måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel är det ändå tänkbart att den kan bidra till minskad miljöbelastning. Detta kräver dock att upphandlarna tillämpar krav och kriterier som faktiskt leder till att minst en av de miljöbelastande leverantörerna finner det intressant att delta i upphandlingen och därmed är villiga att ställa om till en miljövänligare produktion. Här kan dock juridisk praxis utgöra en begränsning. Relativt nya svenska avgöranden och avgöranden från EU-domstolen gör gällande att krav och kriterier som leder till alltför kostnadskrävande anpassningar kan vara svåra att förena med proportionalitetsprincipen.

Offentlig upphandling har också nackdelen att det som styrinstrument är svårt att koordinera och utvärdera, eftersom det är decentraliserat i sitt genomförande samtidigt som vi har centralt satta miljöpolitiska mål i Sverige. Det finns ingen garanti för att olika myndigheters insatser gynnar det gemensamma målet. Parallellt med miljöpolitisk styrning via den offentliga upphandlingen löper andra styrinstrument. Detta bidrar till att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det är miljöhänsyn eller andra styrmedel som bidrar till ett ändrat beteende på utbuds- och efterfrågesidan. Detta illustreras i en rapport av Jordbruksverket (2010a). Myndigheten konstaterar att svensk ekologisk produktion har gått i rätt riktning men att det inte går att avgöra om det ska tillskrivas den miljöersättning som utgått, eller den offentliga sektorns ökade efterfrågan på ekologiska livsmedel.

Sammantaget visar rapporten att en miljöpolitik via miljöhänsyn i offentlig upphandling riskerar att drabba skattebetalarna tvåfaldigt; dels blir miljöpolitiken ineffektiv och därmed kostsam, dels uppstår för upphandlande myndigheter sannolikt kostnader i termer av exempelvis ökade transaktionskostnader, sämre transparens och lägre konkurrensgrad. Därmed riskerar också myndigheterna att göra verksamhetsmässigt ineffektiva inköp.

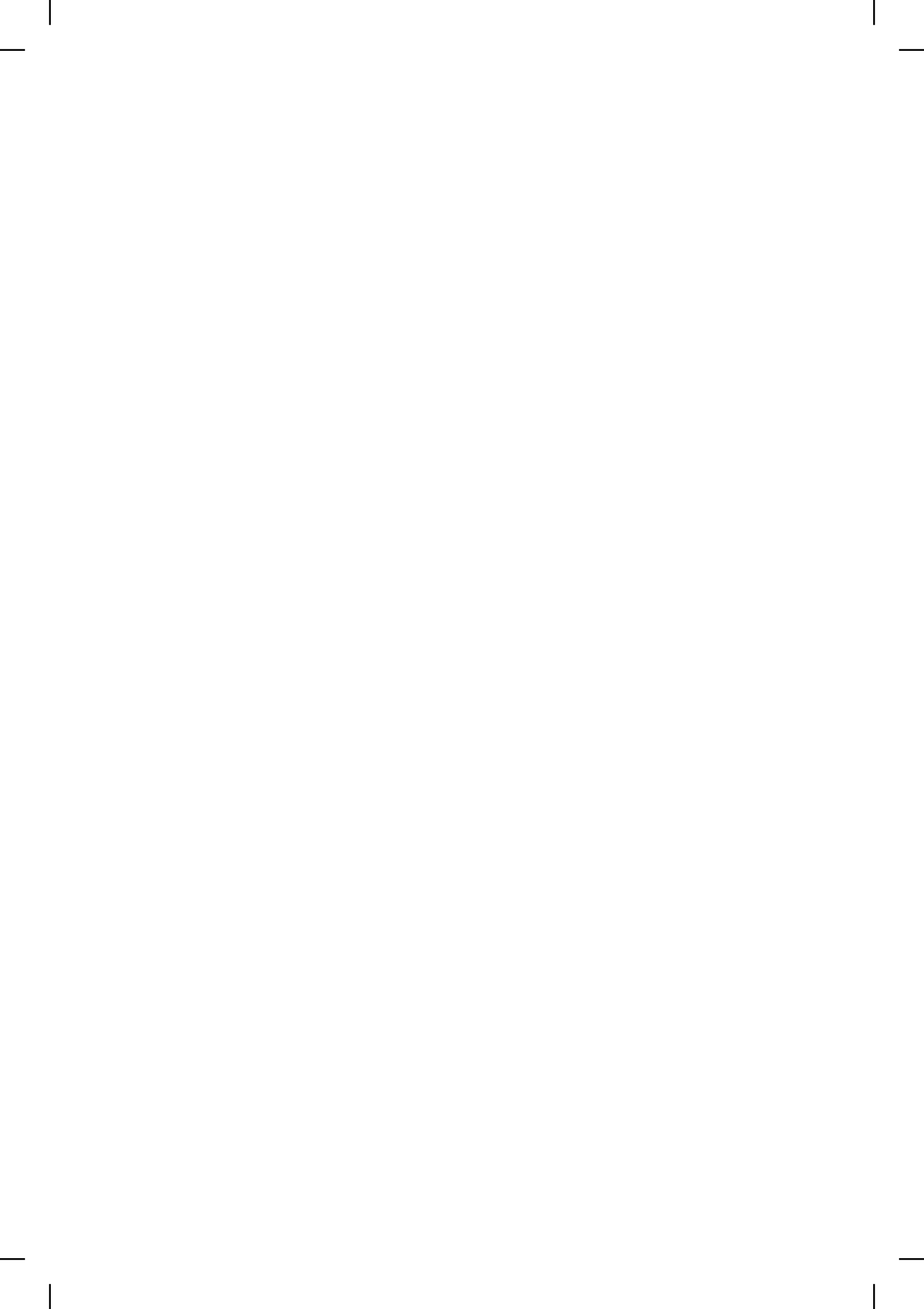
Slutsatserna i denna rapport kan relateras till resultat i en rapport av Rabinowicz (2013), där det svenska landsbygdsprogrammet 2007-2013 utvärderas. Det övergripande målet med programmet är ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar utveckling, och tanken är att programmet ska bidra till att de svenska miljö kvalitetsmålen uppnås, exempelvis genom stöd och ersättning till lokal och ekologisk mat.<sup>60</sup> Rabinowicz (2013) är generellt kritisk till Landsbygdsprogrammet på grund av den tveksamma samhällsnyttan och oklarheter kring huruvida programmet faktiskt bidrar till att målen uppfylls. Bland annat ställs frågan om det inte är effektivare att direkt stödja specifika miljönyttor istället för att stödja ett alternativt produktionssystem såsom ekologisk produktion (s. 95). Rabinowicz ger även förslag till förbättringar inför den kommande programperioden, 2014-2020. Bland annat är förslaget att nya styrmedel bör införas i Landsbygdsprogrammet, och att den offentliga sektorn bör "... ta en mer proaktiv roll genom att vid behov upphandla miljö tjänster. (s. 15)". Baserat på utfallet i vår rapport ställer vi oss tveksamma till förslaget rörande upphandling. Mycket tyder på att offentlig upphandling så som den är definierad i lagstiftningen<sup>61</sup> inte är det styrmedel som bör prioriteras och att direkta styrmedel bör övervägas i stället.

I rapporten har vi endast kort berört miljö hänsyn i offentlig upphandling och dess relation till alternativa styrmedel. Det motiveras med att innan sådana jämförelser kan göras måste vi förstå hur upphandling fungerar som styrmedel. Den här rapporten syftar till att ge en sådan förståelse och kan därför användas som en utgångspunkt i en strukturerad jämförelse av offentlig upphandling och alternativa styrmedel. Men, det är ett uppdrag för framtida forskning.

---

<sup>60</sup> Jordbruksverkets hemsida: <http://www.jordbruksverket.se/>, 2013-08-27.

<sup>61</sup> Detta bör inte förväxlas med auktioner av så kallade konserveringskontrakt som syftar till att upprätthålla en specifik miljö tjänst t.ex. öppna landskap.



## Referenser

- Alviola, P.A. och JR. Capps, (2010). Household Demand Analysis of Organic and Conventional Fluid Milk in the United States Based in the 2004 Nielsen Homescan Panel. *Agribusiness*, 26(3): 369-388.
- Andersson, A., och A. Lunander, (2004). Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet vid offentlig upphandling. Konkurrensverkets rapportserie, 2004:1.
- Andreoni, J., (1989). Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence. *Journal of Political Economy*, 97(6): 1447-1458.
- Andreoni, J., (1990). Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving. *The Economic Journal*, 100(401): 464-477.
- Arozamena, L. och E. Cantillon, (2004). Investment Incentives in Procurement Auctions. *Review of Economic Studies*, 71(1): 1-18.
- Avetisyan, M., T. Hertel, och G. Sampson, (2013). Is Local Food More Environmental Friendly? The GHG Emissions Impacts of Consuming Imported versus Domestically Produced Food. *Environmental and Resource Economics*, online first. DOI.10.1007/s.10640-013-9706-3
- Axelsson, R., B. Holmlund, R. Jacobsson, K-G. Löfgren och T. Puu (1995) *Mikroekonomi*. Studentlitteratur, Lund.
- Ayres, I., och P. Cramton, (1996). Deficit Reduction through Diversity: How Affirmative Action at the FCC Increased Auction Competition. *Stanford Law Review*, 48(4):761-815.
- Ballesteros, J., C. Egenhofer, G. Luchetta, J. Pelkmans, A. Renda, L. Schrefler, C. Selçuki, och A-C. Zirnhelt, (2012). The Uptake of Green Public Procurement in the EU 27.

- Study – FWC B4/ENTR/08/006.  
<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>
- Barnett, S. A., och P. Sakellaris, (1999). A New Look at Firm Market Value, Investment, and Adjustment Costs. *The Review of Economics and Statistics*, 81(2): 250-260.
- Baumol, W.J. och W.E. Oates, (1971). The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. *Swedish Journal of Economics*, 73(1): 42-54.
- Baumol, W. J., och W. E. Oates, (1988). *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergman, M. och S. Lundberg, (2009). Att utvärdera anbud. Utvärderingsmodeller i teori och praktik. Konkurrensverkets rapportserie 2009:10.
- Bergman, M., T. Indén, S. Lundberg och T. Madell, (2011). *Offentlig upphandling: på rätt sätt och rätt pris*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergman, M., och S. Lundberg, (2013). Tender Evaluation and Supplier Selection Methods in Public Procurement, kommande I Journal of Purchasing and Supply Management. Tidigare version av rapporten finns på [www.econ.umu.se](http://www.econ.umu.se).
- Bernheim, B. D., (1994). A Theory of Conformity. *Journal of Political Economy*, 102(5): 841–877.
- Bolton, P., (2008). Protecting the Environment through Public Procurement. The Case of South Africa. *Natural Resource Forum*, 32(1): 1-10.
- Bryngelsson, D., F. Hedenus och J. Larsson, (2013). Scenarier för klimatpåverkan från matkonsumtion 2050. Rapport nr. 2013:3, Avdelningen för Fysisk Resursteori, Institutionen för Energi och Miljö, CHALMERS, Göteborg.
- Brännlund, R. och E. Samakovlis (2013) Det räcker med att ha ett utsläppsmål (2013). Brännpunkt/Klimat, Svenska Dagbladet 22 juni 2013.
- Bunte, F. M. van Galen, E. Kuiper och J. Bakker, (2007). Limits to Growth in Organic Sales. Price Elasticity of Consumer Demand for Organic Food in Dutch Supermarkets. Report 7.06.20 LEI. The Hague.
- Cerin, P., (2006). Bringing Economic Opportunity into Line with Environmental Influence: A Discussion on the Coase

- Theorem and the Porter and van der Linde Hypothesis. *Ecological Economics*, 56(2): 209-226.
- Delfi Foodserviceguide 2009. [www.delfi.se](http://www.delfi.se)
- Dhar, T. och J.D. Foltz, (2005). Milk by Any Other Name ... Consumer Benefits From Labeled Milk. *American Journal of Agricultural Economics*, 87(1): 214-218.
- EC, (2003). Integrerad produktpolitik: Miljöpåverkan ur ett livscykelerspektiv. Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet. KOM(2003) 302 slutlig.
- EC, (2008). Offentlig upphandling för en bättre miljö. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala Kommittén samt Regionkommittén, KOM (2008) 400, slutlig.
- EC, (2010) Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Meddelande från Kommissionen, KOM(2010) 2020, slutlig.
- EC, (2011) GRÖNBOK – om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig.
- Eko-Mat Centrum, (2011). Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010. 2011-04-28.
- Eko-Mat Centrum, (2012). Ekologiskt i offentliga storhushåll 2011. 2012-05-15.
- Erdmenger, C., (2003). Buying into the Environment, Experiences, Opportunities, and Potential for Eco-Procurement. International Council on Local Environmental Initiatives (ICLEI), Greenleaf Publishing Limited, Sheffield.
- EU, (2008). Tänk småskaligt först. Meddelande från Europeiska kommissionen.
- EU, (2011). Att köpa grönt! En handbok om miljöanpassad offentlig upphandling. Europeiska unionen, 2011.
- Friedrichen, J., (2012). Image Concerns and the Provision of Quality, Job Market Paper November 12, 2012. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=res\\_phd\\_2013&paper\\_id=170](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=res_phd_2013&paper_id=170)
- Geng Y, och B. Doberstein, (2008). Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China. *Journal of Environmental Management*, 88(4): 932-938.
- Glaser, K. och G.D. Thompson, (2000). Demand for Organic and Conventional Beverage Milk. Conference paper. Western

- Agricultural Economics Association Annual Meeting 2000. Vancouver, BC, Canada.
- Glazer, A. och K. A. Konrad, (1996). A Signaling Explanation for Charity. *American Economic Review*, 86(4): 1019–1028.
- Gong, J., L. Jianpei, och P. R. McAfee, (2012). Split Award Contracts with Investment. *Journal of Public Economics*, 96(1-2):188-197.
- Hanley, N. och E.B. Barbier, (2009). *Pricing Nature: Cost-Benefit Analysis and Environmental Policy*. Edward Elgar Publishing Inc, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA.
- Hanley, N., J. F. Shogren, och B. White, (2007). *Environmental Economics in Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Harbaugh, W. T., (1998). What Do Donations Buy? A Model of Philanthropy Based on Prestige and Warm Glow. *Journal of Public Economics*, 67(2): 269 – 284.
- Jonas, A och J. Roosen, (2008). Demand for Milk Labels in Germany: Organic Milk, Conventional Brands and Retail Labels, *Agribusiness* 24(2): 192-206.
- Jordbruksverket, (2009). Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – hur påverkas klimat och miljö av olika matvanor? Rapport 2009:20.
- Jordbruksverket, (2010a). Hur styr miljöersättningen för ekologisk produktion? – effekter på marknad och miljö. Rapport 2010:1.
- Jordbruksverket, (2010b). Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – vad får du som konsument när du köper närproducerat? Rapport 2010:19.
- Jung, C., K. Krutilla och R. Boyd, (1996). Incentives for Advanced Pollution Abatement Technology at the Industry Level: An Evaluation of Policy Alternatives. *Journal of Environmental Economics and Management* 30(1): 95-111.
- Jørgensen, C., (2012). Mål som styrmedel- målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. AgriFood Economics Centre. Rapport 2012:1.
- Kahlenborn, W., C. Moser, J. Frijdal och M. Essig, (2011). Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission MARKT/2010/02/C. Berlin: adelphi.
- Kippo-Edlund P., H. Hauta-Heikkilä, H. Miettinen, och A. Nissinen, (2005). Measuring the Environmental Soundness of



- Public Procurement in Nordic Countries. TemaNord 2005:505.
- Klemperer, P., (2002). How (Not) to Run Auctions: the European 3G Telecom Auctions. *European Economic Review*, 46(4-5): 829-45. (Reprinted in Spectrum Auctions and Competition in Telecommunications).
- Konjunkturinstitutet (2012) Miljö, ekonomi och politik 2012.
- Konkurrensverket, (2011a). Mat och marknad – från bonde till bord. Rapport 2011:3.
- Konkurrensverket, (2011b). Mat och marknad – offentlig upphandling. Rapport 2011:4.
- Konkurrensverket, (2010). Promemoria den 15 januari 2010 rubricerad ”Krav på djurskydd – en kommentar av Konkurrensverket”, dnr 575/2009.
- Konkurrensverket (2008) Miljökrav i offentlig upphandling. Konkurrensverket.
- Krasnokutskaya, E., och K. Seim, (2011). Preference Programs and Participation in Highway Procurement Auctions. *American Economic Review*, 101(6): 2653-2686.
- Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, (2008). Matens kvalitet. Kommittén för matkvalitet och mathälsa.
- Lin B-H., S.T. Yen, C.L. Huang, och T.A. Smith, (2009). U.S. Demand for Organic and Conventional Fresh Fruits: The Roles of Income and Price. *Sustainability*, 1(3): 464-478.
- Lipsky, M., (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Rusell Sage Foundation.
- Lunander, A., (2009). En logisk fälla. Relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling. Konkurrensverkets rapportserie 2009:12.
- Lundberg, S. och P-O. Marklund, (2013). Green Public Procurement as an Environmental Policy Instrument: Cost-effectiveness. *Environmental Economics*, 4(4): 50-58.
- Lundberg, S. och P-O. Marklund, (2011). The Pivotal Nature of Award Methods in Green Public Procurement. *Environmental Economics* 2(3): 64-73.
- Lundberg, S. och P-O. Marklund och E. Strömbäck, (2013). Objective Effectiveness and Green Public Procurement. Manuscript.
- Lundberg, S., P-O. Marklund och R. Brännlund, (2009). Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomisk

- effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden. Konkurrensverkets rapportserie 2009:1.
- Marion, J. (2007). Are Bid Preferences Benign? The Effect of Small Business Subsidies in Highway Procurement Auctions, *Journal of Public Economics*, 91(7–8): 1591–1624.
- Marron, D. B., (1997). Buying Green: Government Procurement as an Instrument of Environmental Policy. *Public Finance Review*, 25(3): 285-305.
- Marron, D. B., (2003). Greener Public Purchasing as an Environmental Policy Instrument. *OECD Journal on Budgeting*, 3(4): 71 – 105.
- McCrudden, C., (2004). Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes, *Natural Resources FORUM*, 28(4): 257-267.
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06: MJU20 Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010.
- Miljö- och jordbruksutskottet, (2010). Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion. Uppföljningsrapport 2010/11: RFR1.
- Milliman, S.R. och R. Prince, (1989). Firm Incentives to Promote Technological Change in Pollution Control. *Journal of Environmental Economics and Management*, 17(3): 247-265.
- Nissinen A., K. Parikka-Alhola, och H. Rita, (2009). Environmental Criteria in the Public Purchases above the EU Threshold Values by Three Nordic Countries: 2003 and 2005. *Ecological Economics*, 68(6): 1838-1849.
- Palmujoki A., K. Parikka-Alhola, och A. Ekroos, (2010). Green Public Procurement: Analysis of the Use of Environmental Criteria in Contracts. *Review of European Community and International Law*, 19(2): 250-255.
- Parikka-Alhola, K., (2008). Promoting Environmentally Sound Furniture by Green Public Procurement. *Ecological Economics*, 68(1-2): 472-485.
- Piccione, M., och G. Tan, (1996). Cost-Reducing Investment, Optimal Procurement and Implementation by Auctions. *International Economic Review* 37(3): 663-685.
- Porter, M.E. och C. van der Linde, (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 97-118.

- Qiao, Y. och C. Wang, (2011). Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Program. *Journal of Environmental Protection*, 2(8): 1034-1045.
- Oruezabala, G, och J-C. Rico, (2012). The Impact of Sustainable Public Procurement on Supplier Management – The Case of French Public Hospitals. *Industrial Marketing Management*, 41(4): 573-580.
- Rabinowicz, E., (2013). Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6.
- Regeringens skrivelse 2005/06:88. Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010. Skr. 2005/06:88.
- Regeringens skrivelse 2006/07:54. Miljöanpassad offentlig upphandling. Skr. 2006/07:54.
- Riksrevisionen, (2011). Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? RiR 2011:29.
- Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91.
- Rådets förordning (EG) nr 967/2008 av den 29 september 2008 om ändring av förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.
- Schröck, R., (2010). Determinants of the Demand for Organic and Conventional Fresh Milk in Germany – An Econometric Analysis, Conference paper, Agricultural and Applied Economics Association, Freising; Germany.
- Simon, H., (1957). A Behavioral Model of Rational Choice, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Simon, H., (1990). A Mechanism for Social Selection and Successful Altruism. *Science*, 250 (4988): 1665–1668.
- Simon, H., (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2 (1): 125–134.
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting, (2010). Resultatrapport. Kommunens kvalitet i korthet.
- SOU, (2011). På jakt efter den goda affären: analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. Delbetänkande. SOU 2011:73. Socialdepartementet, Upphandlingsutredningen. Stockholm: Fritzes.

- SOU, (2013). Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. SOU 2013:12. Socialdepartementet, Upphandlingsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Spagnolo, G., (2009). Open Issues in Public Procurement, Uppdragsforskningsrapport 2009:7, Konkurrensverket.
- Sterner, E. (2002). Green Procurement' of Buildings: A Study of Swedish Clients Considerations. *Construction Management and Economics*, 20(1): 21-20.
- Swanson, M., A. Weissman, G. Davis, M. L. Socolof, och K. Davis, (2005). Developing Priorities for Greener State Government Purchasing: A California Case Study. *Journal of Cleaner Production*, 13(7): 669-677.
- Tarantini, M., A. D. Loprieno, och P. L. Porta, (2011). A Life Cycle Approach to Green Public Procurement of Building Materials and Elements: A Case Study of Windows. *Energy*, 36(5): 2473-2482.
- Testa, F., F. Iraldo, M. Frey, och T. Daddi, (2012). What Factors Influence the Uptake of GPP (Green Public Procurement) Practices? New Evidence from an Italian Survey. *Ecological Economics*, 82: 88-96.
- Thomson J. och T. Jackson, (2007). Sustainable Procurement in Practice: Lessons for Local Government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(3), 421-444.
- Vickrey, W., (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *Journal of Finance*, 16(1), 8-37.
- Yiridoe, E.K., S. Bonti-Ankomah och R.C. Martin, (2005). Comparison of Consumer Perceptions and Preference Toward Organic Versus Conventionally Produced Foods: A Review and Update of the Literature. *Renew. Agric. Food Syst.*, 20(4): 193-205.
- Yoon, K. (2006). Bid Preference in License Auctions: Affirmative Action Can Achieve Economic Efficiency. *International Journal of Industrial Organization*, 24(3): 593-604.
- Åström, S., S. Roth, J. Wranne, K. Jelse och M. Lindblad (2013). Food Consumption Choices and Climate Change. IVL Svenska miljöinstitutet, Rapport B2091.

*Lagar*

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

*Direktiv*

Offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster 2004/18/EG.

Offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster 2004/17/EG.

*Domar*

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen) den 9 februari 2006, La Cascina Soc. coop. arl,

Zilch Srl, (C 226/04) och Consorzio G. f. M. (C-228/04).

Svea Hovrätts dom av den 19 juni 2003 (mål nr T 567-02).

Länsrättens i Stockholm dom av den 14 juli 2006 (mål nr 13496-06).

Kammarrättens i Stockholm dom av den 14 februari 2009 (mål nr 8930-08).

Kammarrättens i Göteborg dom av den 11 november 2012 (mål nr 6247-12).

Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 4933-11).

Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 6737-11).



# Appendix 1: Rekommendationer gällande livsmedelsupphandlingar

Källa:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food\\_GPP\\_product\\_sheet\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_product_sheet_sv.pdf)

## **Livsmedel och cateringtjänster**

– Miljöanpassad offentlig upphandling – Produktblad

### **1. Omfattning**

Detta produktblad avser inköp av livsmedel och cateringtjänster. Obligatoriska krav på varan föreslås för en rad olika produkter: frukt och grönsaker, vattenbruksprodukter, produkter från havet, kött- och mejeriprodukter och drycker samt utförandet av relevanta cateringtjänster.

Kärnkriterierna för livsmedel omfattar ekologiska produktionsmetoder och förpackningsavfall. De övergripande kriterierna omfattar även andra aspekter, exempelvis upphandling av livsmedel som producerats i enlighet med integrerade produktionsstandarder och djurskydd.

Kärnkriterierna för cateringtjänster är inriktade på ekologiska livsmedel, minimering av avfallet och källsortering. De övergripande kriterierna är även inriktade på miljömässiga urvalskriterier, användningen av papper och rengöringsmedel, köksutrustning och näringsinnehåll etc.

## 2. Viktiga miljöeffekter

### Effekter

- Övergödning, försurning och gift som påverkar människors hälsa och miljön (växter och djur) till följd av rester av gödningsmedel och bekämpningsmedel i vattnet, luften, marken och livsmedel.
- Negativa effekter för jordbrukarnas arbetsmiljö till följd av felaktig hantering och användning av vissa bekämpningsmedel och gödningsmedel.
- Jorderosion, skogsskövling och förlust av den biologiska mångfalden till följd av olämpliga jordbruksmetoder, alltför intensiv djurproduktion och intensiva fiske- och vattenbruksmetoder.
- Djurplågeri på grund av bristande respekt för djurs välbefinnande.
- Hög energi- och vattenförbrukning i livsmedelsproduktion och livsmedelsberedning.
- Förpackningsavfall.
- Hög förbrukning av rengöringsmedel och andra kemikalier som kan ha negativa effekter på kökspersonalens arbetsmiljö och på miljön via avloppsvattnet.
- Högt vatten- och energiförbrukning från köksmaskiner.
- Utsläpp av koldioxid och andra förorenande ämnen till följd av de transportmedel som används för att utföra cateringtjänsterna.

### Miljöanpassad upphandlingsstrategi

- Upphandling av ekologiska livsmedel.
- Upphandling av livsmedel som har producerats inom ramen för ett ”integrerat produktionssystem”
- Upphandling av vattenbruks- och havsprodukter som har producerats eller fångats på ett hållbart sätt.
- Upphandling av köttprodukter från djur som omfattas av bra djurskyddsstandarder.
- Upphandling av säsongprodukter.
- Upphandling i lösvikt eller i förpackningar som till stor del består av återvunnet material.
- Användning av bestick, porslin, glas och dukar som kan återanvändas.
- Användning av miljövänliga pappersprodukter.
- Källsortering och utbildning av personal.
- Minimering av användningen av farliga kemikalier och användning av miljövänliga rengörings- och diskmedel
- Upphandling av vatten- och energieffektiva köksmaskiner.
- Bättre transportvägar, ökad energieffektivitet och minskade utsläpp från de fordon som används för att utföra cateringtjänsterna.



### 3. Livsmedel – Kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

#### 3.1 Livsmedel – Kärnkriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

<b>Område</b>
Inköp av livsmedel (eller en viss grupp av livsmedelsprodukter) som åtminstone delvis har ekologiskt ursprung.
<b>Obligatoriska krav på varan</b>
1. [X] % av [antingen en bestämd produktgrupp som mejeriprodukter, kött, grönsaker etc., eller en förteckning över specifika produkter som potatis, tomater, nötkött, ägg etc.] måste vara ekologiskt producerade i enlighet med förordning (EG) nr 834/2007. <b>Verifiering:</b> Produkter med gemenskapens eller ett nationellt ekologiskt märke ska anses uppfylla kraven.
<b>Utvärderingskriterier</b>
<p>Extrapoäng delas ut för följande:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Ekologiska livsmedel</u>: Ytterligare andel produkter av ekologiskt ursprung utöver minimikraven i de obligatoriska kraven på varan. <b>Verifiering:</b> Samma som ovan.</li> <li>2. Förpackningar: Procentandel produkter som <ul style="list-style-type: none"> <li>• levereras i sekundära förpackningar och/eller transportförpackningar som består av mer än 45 % återvunnet material,</li> <li>• levereras i förpackningsmaterial som baseras på förnybara råvaror,</li> <li>• inte levereras i individuella portioner (portionsförpackningar).</li> </ul> </li> </ol> <p><b>Verifiering:</b> Leverantören ska skriftligen intyga vilka av dessa kriterier som den kan uppfylla. Under kontraktets löptid kommer den upphandlande myndigheten att verifiera att kraven uppfylls. Uppfylls inte kraven kommer lämpliga, beskrivna, påföljder att vidtas.</p>

#### 3.2 Livsmedel – Övergripande kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

<b>Område</b>
Inköp av livsmedel (eller en särskild grupp av livsmedelsprodukter) där en viss procentandel av produkterna är ekologiskt producerade eller kommer från integrerade produktionssystem och så lite förpackningar som möjligt används.

<p><b>Obligatoriska krav på varan</b></p> <p>Produkterna ska uppfylla de obligatoriska kraven på varan i <b>kärnkriterierna</b>. Dessutom gäller följande:</p> <p>2. Av de återstående icke-ekologiska produkterna måste [X] % av [antingen en bestämd produktgrupp som mejeriprodukter, kött, grönsaker etc., eller en förteckning över specifika produkter som potatis, tomat, nötkött, ägg etc.] ha producerats i enlighet med kriterierna för integrerade produktionssystem eller likvärdiga system.</p> <p><b>Verifiering:</b> Produkter med regionalt/nationellt märke för integrerad produktion ska anses uppfylla kraven. Om produkterna inte är certifierade måste anbudsgivaren på lämpligt sätt styrka (exempelvis med hjälp av en förteckning över de kemikalier som används i produktionen, djurskyddsförhållandena på gården etc.) att varje enskilt krav i regionala/nationella, integrerade produktionsstandarder uppfylls.</p>
<p><b>Utvärderingskriterier</b></p> <p>Extrapoäng delas ut för produkter som uppfyller de två utvärderingskriterier som anges i <b>kärnkriterierna</b>.</p> <p>Extrapoäng delas även ut för de produkter som dessutom uppfyller följande utvärderingskriterier:</p> <p>2. <u>Integrerad produktion:</u> Ytterligare andel produkter från integrerad produktion utöver minimikraven i de obligatoriska kraven på varan.</p> <p><b>Verifiering:</b> Produkter med regionalt/nationellt märke för integrerad produktion ska anses uppfylla kraven.</p> <p>Om produkterna inte är certifierade måste anbudsgivaren på lämpligt sätt styrka (exempelvis med hjälp av en förteckning över de kemikalier som används i produktionen, djurskyddsförhållandena på gården etc.) att varje enskilt krav i regionala/nationella, integrerade produktionsstandarder uppfylls.</p> <p>3. <u>Vattenbruks- och havsprodukter:</u> Andelen vattenbruks- och havsprodukter som fångas eller produceras på ett hållbart sätt och med hållbara metoder enligt definitionen för ett relevant märke för hållbart fiske och vattenbruk.</p> <p><b>Verifiering:</b> Vattenbruks- och havsprodukter med ett märke för hållbart fiske eller hållbara vattenbruksmetoder ska anses uppfylla kraven.</p>

Andra lämpliga former av bevis ska också godtas om det tydligt framgår att man uppfyller kriterierna för hållbart fiske eller vattenbruk för ett relevant märke för hållbart fiske och vattenbruk.

4. Djurskyddsstandarder: Andelen animaliska produkter som produceras med höga djurskyddsstandarder enligt nationella riktlinjer.

**Verifiering:** Produkter som anbudsgivaren på lämpligt sätt kan bevisa uppfyller relevanta nationella frivilliga standarder som går längre än den obligatoriska lagstiftningen, exempelvis certifiering från ett erkänt organ, ska anses uppfylla kraven. Alternativt ska anbudsgivaren på annat lämpligt sätt styrka att djurskyddsstandarderna uppfylls.

5. Förpackningar: Procentandel produkter som
- levereras i sekundära förpackningar och/eller transportförpackningar som består av mer än 45 % återvunnet material,
  - levereras i förpackningsmaterial som baseras på förnybara råvaror,
  - inte levereras i individuella portioner (portionsförpackningar).

**Verifiering:** Leverantören ska skriftligen intyga vilka av dessa kriterier som den kan uppfylla. Under kontraktets löptid kommer den upphandlande myndigheten att verifiera att kraven uppfylls. Uppfylls inte kraven kommer lämpliga påföljder att tillämpas.

### 3.3 Förklarande anmärkningar

**Kriterier för integrerad produktion:** Eftersom kriterierna för integrerad produktion inte är internationella är det nödvändigt att i varje land veta vilka certifierade produkter det finns och att hänvisa till lämpliga standarder.

**Vattenbruks- och havsprodukter:** Med tanke på det stora antal märken för hållbart fiske och vattenbruk som finns för vattenbruks- och havsprodukter har detta kriterium en relativt vid definition. Alternativt skulle man kunna använda kriterierna från ett visst märke (läs mer i bakgrundsrapporten), under förutsättning att man även godtar andra sätt att styrka att kraven uppfylls.

**Djurskyddsstandarder:** I vissa EU-länder har de nationella regeringarna infört frivilliga certifieringssystem för att förbättra

djurskyddet. Där sådana system finns utgör de ett användbart kontrollredskap för de upphandlande myndigheterna.

**Procentandel ekologiska livsmedel:** Den upphandlande myndigheten måste specificera hur procentandelen ska fastställas, antingen som volymprocent, viktprocent eller spenderade belopp.

**Förpackningar:** Enligt artikel 3 i direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall omfattar ”förpackningar” endast

- a) konsumentförpackningar eller primära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten,
- b) gruppförpackningar eller sekundära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter, oavsett om dessa säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om de endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället; de kan tas bort från produkten utan att detta påverkar produktens egenskaper,
- c) transportförpackningar eller tertiära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador. Transportförpackningar omfattar inte väg-, järnvägs-, fartygs- och flygfrakt-containerar.

**Utvärderingskriterier:** De upphandlande myndigheterna ska i meddelandet om upphandling och anbudsdocumentationen ange hur många extrapoäng som kommer att delas ut för varje tilldelningskriterium. De miljömässiga utvärderingskriterierna bör sammanlagt stå för minst 10–15 % av den möjliga totalpoängen. När utvärderingskriteriet anges som ”bättre resultat än minimikraven i de obligatoriska kraven på varan” delas poängen ut i förhållande till hur mycket bättre resultat är.

## 4. Cateringtjänster – Kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

### 4.1 Cateringtjänster – Kärnkriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

<b>Område</b>
Kontrakt för cateringtjänster med leverans av livsmedel där en viss procentandel ska ha ekologiskt ursprung och tjänsten ska utföras på ett miljövänligt sätt.
<b>Obligatoriska krav på tjänsten</b>
<p><u>Livsmedel</u></p> <p>1. [X] % av [antingen en bestämd produktgrupp som mejeriprodukter, kött, grönsaker etc., eller en förteckning över specifika produkter som potatis, tomater, nötkött, ägg etc.]] som ska användas vid utförandet av tjänsten ska vara ekologiskt producerade i enlighet med förordning (EG) nr 834/2007.</p> <p><b>Verifiering:</b> Leverantörer med ett miljömärke av typ I för restauranger ska anses uppfylla kraven om de specificerar procentandelen ekologiska livsmedel som kommer att användas i det relevanta kontraktet. Alternativt ska leverantörerna i anbudet ange hur de tänker uppfylla detta krav. Produkter med ett EU-ekologiskt märke eller ett nationellt ekologiskt märke ska anses uppfylla kraven.</p> <p>2. [I de fall där entreprenören bestämmer menyerna] De viktigaste frukt-, grönsaks- och havsprodukter som kommer att användas vid utförandet av tjänsten ska så långt det är möjligt väljas ut beroende på säsong. De rekommenderade riktlinjerna återges i säsongskalendern i bilaga X [ska utarbetas av den upphandlande myndigheten].</p>
<b>Utvärderingskriterier</b>
<p>Extrapoäng delas ut för följande:</p> <p>1. <u>Ekologiska livsmedel:</u> Ytterligare andel produkter av ekologiskt ursprung utöver minimikraven i de obligatoriska kraven.</p> <p><b>Verifiering:</b> Leverantörer med ett miljömärke av typ I för restauranger ska anses uppfylla kraven om de specificerar procentandelen ekologiska livsmedel som kommer att användas i det relevanta kontraktet. Alternativt ska leverantörerna i anbudet ange hur de tänker uppfylla detta krav. Produkter med ett EU-ekologiskt märke eller ett nationellt ekologiskt märke ska anses uppfylla kraven.</p>

2. Förpackningar: Procentandel produkter som
- levereras i sekundära förpackningar och/eller transportförpackningar som består av mer än 45 % återvunnet material,
  - levereras i förpackningsmaterial som baseras på förnybara råvaror,
  - inte levereras i individuella portioner (portionsförpackningar).

**Verifiering:** Leverantörer med ett miljömärke av typ I för restauranger ska anses uppfylla kriterierna om certifikatet innefattar ovanstående krav. Alternativt ska anbudsgivarna skriftligen intyga vilka av dessa kriterier som de kan uppfylla. Under kontraktets löptid kommer den upphandlande myndigheten att Verifiera att kraven uppfylls. Uppfylls inte kraven kommer lämpliga, beskrivna, påföljder att tillämpas.

#### Särskilda kontraktsvillkor

1. Avfallsgenerering:
- För att minska genereringen av avfall måste man vid servering av mat och dryck i första hand använda bestick, porslin, glas och dukar som kan återanvändas och i andra hand använda bestick, porslin och annan cateringutrustning som består av förnybara råvaror.
  - Avfall från utförandet av tjänsten ska källsorteras enligt den offentliga förvaltningens avfallsinsamlingssystem. Detta innefattar fraktioner av [ange här de särskilda avfallsfraktioner som ska källsorteras, beroende på lokala förvaltningsföreskrifter].
2. Transport:
- De fordon som används för att utföra tjänsten ska åtminstone uppfylla avgaskraven enligt Euro 4 eller IV. Leverantörer ska tillhandahålla en förteckning över de fordon som ska användas för att utföra tjänsten och teknisk dokumentation för respektive fordon där relevanta utsläppsnivåer framgår.

## 4.2 Cateringtjänster – Övergripande kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

<b>Område</b>
Kontrakt för cateringtjänster med leverans av livsmedel där en viss procentandel ska ha ekologiskt ursprung och tjänsten ska utföras på ett miljövänligt sätt.
<b>Utvärderingskriterier</b>
Entreprenören måste styrka sin tekniska och yrkesmässiga kapacitet att uppfylla kontraktets miljöaspekter genom

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ett miljöstyrningssystem (EMS) för cateringtjänster (exempelvis EMAS, ISO 14001 eller likvärdig standard, [ange andra officiella nationella eller regionala system]), <b>eller</b></li> <li>• ett miljöarbete inom cateringverksamhet med arbetsbeskrivningar och rutiner för att utföra tjänsten på ett miljövänligt sätt, <b>eller</b></li> <li>• tidigare erfarenhet av att tillämpa miljöstyrningsåtgärder i liknande kontrakt, <b>eller</b></li> </ul>
<p><b>Obligatoriska krav på tjänsten</b></p> <p>Cateringtjänsterna ska uppfylla de två Obligatoriska krav på tjänsten som anges i <b>kärnkriterierna</b>.</p> <p>Cateringtjänsterna ska dessutom uppfylla följande obligatoriska krav:</p> <p><u>Livsmedel:</u>          Av de återstående icke-ekologiska produkterna måste [X] % av [antingen en bestämd produktgrupp som mejeriprodukter, kött, grönsaker etc., eller en förteckning över specifika produkter som potatis, tomater, nötkött, ägg etc.] ha producerats i enlighet med kriterierna för integrerade produktionssystem eller likvärdiga system.  <b>Verifiering:</b> Leverantörer måste ange hur de tänker uppfylla kraven. Produkter med regionalt/nationellt märke för integrerad produktion ska anses uppfylla kraven. Om produkterna inte är certifierade måste anbudsgivaren på lämpligt sätt styrka (exempelvis med hjälp av en förteckning över de kemikalier som används i produktionen, djurskyddsförhållandena på gården etc.) att varje enskilt krav i regionala/nationella, integrerade produktionsstandarder uppfylls.</p> <p><u>Pappersprodukter:</u>          Pappersprodukter som hushållspapper eller pappersservetter som kommer att användas för att utföra tjänsten måste vara tillverkade av returfiber eller nyfiber från hållbart skogsbruk.  <b>Verifiering:</b> Produkter med EU:s miljömärke eller något nationellt miljömärke anses uppfylla kraven även om andra lämpliga former av bevis också godtas, exempelvis teknisk dokumentation från tillverkaren eller en analysrapport.</p>
<p><b>Utvärderingskriterier</b></p> <p>Extrapoäng delas ut för cateringtjänster som uppfyller de två <b>kärnutvärderingskriterierna</b>. Extrapoäng delas även ut för cateringtjänster som uppfyller följande Utvärderingskriterier:</p>

3. Integrerad produktion: Ytterligare andel av produkter från integrerad produktion utöver minimikraven i de obligatoriska kraven  
**Verifiering**: Leverantörer ska ange hur de tänker uppfylla kraven. Produkter med regionalt/nationellt märke för integrerad produktion ska anses uppfylla kraven. Om produkterna inte är certifierade måste anbudsgivaren på lämpligt sätt styrka (exempelvis med hjälp av en förteckning över de kemikalier som används i produktionen, djurskyddsförhållandena på gården etc.) att varje enskilt krav i regionala/nationella, integrerade produktionsstandarder uppfylls.
4. Vattenbruks- och havsprodukter: Andelen vattenbruks- och havsprodukter som (jämfört med den totala volymen köpta vattenbruks- och havsprodukter) som ska användas för att utföra tjänsten och som fångas eller produceras på ett hållbart sätt och med hållbara metoder enligt definitionen för relevant märke för hållbart fiske och vattenbruk. Verifiering: Leverantörer ska i anbudet ange hur de tänker uppfylla kraven. Vattenbruks- och havsprodukter med ett märke för hållbart fiske eller hållbara vattenbruksmetoder ska anses uppfylla kraven. Andra lämpliga former av bevis ska också godtas om det tydligt framgår att man uppfyller kriterierna för hållbart fiske eller vattenbruk för ett relevant märke för hållbart fiske och vattenbruk.
5. Djurskyddsstandarder: Andelen animaliska produkter som ska användas för att utföra tjänsten och som produceras med höga djurskyddsstandarder enligt nationella riktlinjer. Verifiering: Produkter som anbudsgivaren på lämpligt sätt kan styrka uppfyller relevanta nationella frivilliga standarder som går längre än den obligatoriska lagstiftningen, exempelvis certifiering från ett erkänt organ, ska anses uppfylla kraven. Alternativt ska anbudsgivaren på annat lämpligt sätt styrka att djurskyddsstandarderna uppfylls.
6. Utrustning: Följande kriterier ska uppfyllas:
- Kylar och frysar som används för att utföra tjänsten får inte innehålla ämnen som skadar ozonskiktet (HCFC-föreningar) eller HFC-föreningar.
  - Utrustningen ska (i förekommande fall) uppfylla en eller flera av följande energistandarder: Energy Star, EU:s energimärke (klass A), eller [andra nationella standarder] eller likvärdiga standarder.
  - Den utrustning som används måste uppfylla kraven för vatten-effektivitet enligt EU:s märke (klass A) eller likvärdiga standarder.
- Verifiering**: Leverantörerna ska tillhandahålla en förteckning över den utrustning som ska användas för att utföra tjänsten där det framgår



<p>vilken utrustning som har relevant effektivitetsmärkning, eller på annat lämpligt sätt styrka att kriterierna uppfylls.</p> <p>7. Rengöringsmedel: De rengöringsmedel som ska användas för att utföra tjänsten ska uppfylla följande kriterier: (<i>ange kärnkriterierna från produktbladet för rengöringsmedel och rengöringstjänster</i>).</p> <p><b>Verifiering:</b> (<i>ange Verifieringen av kärnkriterierna från produktbladet för rengöringsmedel och rengöringstjänster</i>).</p>
<p><b>Särskilda kontraktsvillkor</b></p> <p>Entreprenören ska tillämpa de två klausuler som rör fullgörandet av kontraktet som anges i kärnkriterierna.</p> <p>Entreprenören ska dessutom tillämpa följande kontraktsklausuler:</p>
<p>3. <u>Utbildning av personal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cateringpersonalen ska utbildas i avfallsminimering, avfallshandling och källsortering samt i produktinformation (produkternas ursprung, miljömässiga och sociala kvalitet). När kontraktet har tilldelats ska entreprenören lägga fram en utbildningsplan och vid slutet av kontraktperioden ska ett intyg överlämnas till den upphandlande myndigheten där det framgår vilken utbildning som både ny och tillsvidareanställd personal har genomgått.</li> </ul>
<p>4. Utförande av tjänsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• [Om urvalskriterier inte ingår] Entreprenören ska göra sitt bästa för att så långt det går se till att de livsmedel som används för att utföra tjänsten produceras på ett sätt som påverkar miljön i så liten utsträckning som möjligt. Senast sex månader efter tilldelningen av kontraktet ska entreprenören därför ha strukturerade och dokumenterade arbetsrutiner för åtminstone följande miljöområden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utvärdering av de mest betydande miljöeffekterna som den utförda tjänsten leder till.</li> <li>- Urval, tillredning och förvaring av livsmedel.</li> <li>- Avfallsminimering och källsortering.</li> <li>- Minskad energi- och vattenförbrukning vid tillagning och transport av mat.</li> <li>- Utbildning.</li> </ul> </li> </ul>

### 4.3 Förklarande anmärkningar

**Procentandel ekologiska livsmedel:** Den upphandlande myndigheten måste specificera hur procentandelen ska fastställas, antingen som volymprocent, viktprocent eller spenderade belopp.

**Kriterier för integrerad produktion:** Eftersom kriterierna för integrerad produktion inte är internationella är det nödvändigt att i varje land veta vilka certifierade produkter det finns, och att hänvisa till lämpliga standarder.

**Säsongsbetonade produkter:** Säsongsbetonade produkter är sådana produkter som växer utomhus i den region där upphandlingen sker. Varje upphandlande myndighet måste i en bilaga till anbudet bifoga en "kalender" över säsongsbetonade livsmedel i regionen som den själv har utarbetat eller som redan finns. I denna kalender ska det markeras under vilka månader de viktigaste livsmedelsprodukterna (främst frukt och grönsaker men även havsprodukter) växer utomhus/fiskas i regionen. De produkter som används behöver dock inte komma från regionen i fråga.

**Vattenbruks- och havsprodukter:** Med tanke på det stora antal märken för hållbart fiske och vattenbruk som finns för vattenbruks- och havsprodukter har detta kriterium en relativt vid definition. Alternativt skulle man kunna använda kriterierna från ett visst märke (läs mer i bakgrundsrapporten), under förutsättning att man även godtar andra sätt att styrka att kraven uppfylls.

**Djurskyddsstandarder:** I vissa EU-länder har de nationella regeringarna infört frivilliga certifieringssystem för att förbättra djurskyddet. Där sådana system finns utgör de ett användbart kontrollredskap för de upphandlande myndigheterna.

**Förpackningar:** Enligt artikel 3 i direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall omfattar "förpackningar" endast

a) konsumentförpackningar eller primära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten,

b) gruppförpackningar eller sekundära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter,

oavsett om dessa säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om de endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället; de kan tas bort från produkten utan att detta påverkar produktens egenskaper,

c) transportförpackningar eller tertiära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador. Transportförpackningar omfattar inte väg-, järnvägs-, fartygs- och flygfraktcontainrar.

**Utvärderingskriterier:** De upphandlande myndigheterna ska i meddelandet om upphandling och anbudsdokumentationen ange hur många extrapoäng som kommer att delas ut för varje tilldelningskriterium. De miljömässiga utvärderingskriterierna bör sammanlagt stå för minst 10–15 % av den möjliga totalpoängen. När tilldelningskriteriet anges som ”bättre resultat än minimikraven i de obligatoriska kraven” delas poängen ut i förhållande till hur mycket bättre resultat är.



# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990-2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.

## 2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.

- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälp? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

### 2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

### 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.

- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

### 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

### 2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

### 2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.

- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

### 2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

### 2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.



- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

### 1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton - en ESO-rapport om svensk musikexport 1974 - 1999.
- Med backspegeln som kompass - en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass - en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

### 1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

#### 1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

#### 1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

#### 1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

*1994*

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

*1993*

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

*1992*

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

#### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

#### 1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

*1989*

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring - city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

*1988*

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

*1987*

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

#### 1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

#### 1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor - förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

#### 1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

#### 1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner - modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

*1982*

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.