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 netto-effekt 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 livsmedelsinköpens 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.