



Att upphandla med miljöhänsyn

– när, hur och varför?

Hanna Lindström och Sofia Lundberg
på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2022:5

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, Maj 2022
Författare: Hanna Lindström, Sofia Lundberg
Foto: Scandinav

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket har gett professor Sofia Lundberg och fil.dr. Hanna Lindström vid Handelshögskolan vid Umeå universitet i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning identifiera och förklara den offentliga upphandlingens förutsättningar att vara ett verksamt miljöpolitiskt styrmedel; det vill säga ha en effekt på ett miljö-, klimat- eller energiproblem.

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar årligen varor, tjänster och entreprenader för drygt 800 miljarder kronor, vilket utgör nästan en femtedel av Sveriges BNP. Omfattningen av den offentliga sektorns inköp gör att det finns en utbredd uppfattning om att miljöhänsyn inom offentlig upphandling kan vara ett verkningsfullt och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel.

Tidigare forskning om offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel har främst fokuserat på kostnads- och måleffektivitet. I den här rapporten berörs även rättvisa, flexibilitet och transparens i diskussionen kring olika styrmedel. Rapporten utgår i huvudsak från ett samhällsekonomiskt perspektiv, men berör även verksamhetsmässiga aspekter.

Sammantaget visar rapporten på potentialen med miljöhänsyn i offentlig upphandling, men också på dess komplexitet. Författarna pekar på vikten av att dels bedöma miljöhänsynens potential till effekt utifrån marknadens utseende och det aktuella miljöproblemet, dels ta hänsyn till den egna verksamhetens förutsättningar för att upphandla med miljöhänsyn. Rapporten bidrar konkret med en checklista som upphandlande myndigheter kan använda för att bättre förstå när, hur och varför de bör beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Till projektet har det knutits en referensgrupp bestående av professor Kirsi-Maria Halonen (University of Lapland), professor Lars Henriksson (Handelshögskolan i Stockholm), ek.dr. Christian Jörgensen (Lunds universitet), Sebastian Nordgren (Nacka kommun), Monica Sihlén (Upphandlingsmyndigheten). Från Konkurrensverket har Mattias Berger, Ann Fryksdahl, Stefan Jönsson och Joakim Wallenklint deltagit.

Författarna ansvarar själva för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, maj 2022

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary.....	9
1. Inledning.....	12
1.1 Syfte och metod	13
1.2 Avgränsningar	15
1.3 Rapportens struktur.....	16
2. Bakgrund	17
2.1 Upphandlingsregelverket, definitioner och syfte	17
2.2 Den goda affären – samhällsekonomisk effektivitet	19
2.3 Konkurrensgrad – om anbudsgivares beslut att delta i offentlig upphandling	21
2.4 Tilldelningsgrund och utvärderingsmodell	23
2.5 Sammanfattande kommentar	26
3. Miljöpolitiska styrmedel	27
3.1 Miljöekonomiska överväganden.....	27
3.2 Olika typer av miljömål.....	28
3.3 Miljöpolitiska styrmedel.....	30
3.4 Kriterier för val av styrmedel	31
3.5 Sammanfattning	35
4. Miljöhänsyn i offentlig upphandling.....	37
4.1 Framväxten av miljöhänsyn i offentlig upphandling.....	37
4.2 Att styra via miljöhänsyn	39
4.3 Kriterier för att utvärdera miljöhänsyn i offentlig upphandling.....	39
4.4 Marknadsmässiga förutsättningar för att miljöhänsyn ska ha miljöeffekt.....	44
4.5 Miljöhänsyn kontra konkurrensgrad	46
4.6 Verksamhetens förutsättningar för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling	47
4.7 Sammanfattning	49

5.	Miljöhänsyn i upphandlingsprocessen.....	50
5.1	Miljöhänsyn i förberedelsefasen.....	50
5.2	Miljöhänsyn i genomförandefasen	53
5.3	Miljöhänsyn i realiseringsfasen.....	55
5.4	Sammanfattning	58
6.	Offentlig upphandling av ekologiska livsmedel	59
6.1	Miljöhänsyn inom livsmedelsupphandling.....	59
6.2	Att upphandla livsmedel	61
6.3	Ekologisk livsmedelsupphandling som miljöpolitiskt styrmedel	66
6.4	Sammanfattning	71
7.	Slutdiskussion	72
	Referenser	75

Sammanfattning

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar årligen varor, tjänster och entreprenader för drygt 800 miljarder kronor, vilket utgör nästan en femtedel av Sveriges BNP (Upphandlingsmyndigheten, 2021a). Omfattningen av den offentliga sektorns inköp gör att det finns en utbredd uppfattning om att miljöhänsyn inom offentlig upphandling kan vara ett verkningsfullt och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel (Europeiska kommissionen, 2008). De politiska ambitionerna kring miljöhänsyn i offentlig upphandling har tilltagit under de senaste 20 åren och syns bland annat i Sveriges klimatpolitiska handlingsplan (Prop. 2019:20/65), i Sveriges upphandlingsstrategi (Regeringskansliet, 2016), samt i flertalet EU-initiativ, såsom gemensamma miljökriterier (Europeiska kommissionen, 2008), samt EU:s Gröna Giv (Europeiska kommissionen, 2020a).

Nuvarande regelverk anger i 4 kap. 3 § LOU att upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Även om vissa regelskärpningar som ska göra det mer tvingande att ta miljöhänsyn eventuellt är på gång, är det i hög grad upp till upphandlande myndighet att bedöma när, varför och hur den ska beakta miljöhänsyn.

Syftet med denna rapport är att, med utgångspunkt i nationalekonomisk forskning, beskriva och analysera miljöhänsyn i offentlig upphandling och de förutsättningar under vilka det kan vara ett ändamålsenligt och effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Rapporten riktar sig till en bred målgrupp som inkluderar, men är inte begränsad till, politiker, beslutsfattare och upphandlande tjänstemän. Rapporten utgår huvudsakligen från ett samhällsekonomiskt perspektiv, men berör även verksamhetsmässiga aspekter. Mer specifikt adresseras följande:

1. de kriterier mot vilka ett miljöpolitiskt styrmedel kan utvärderas,
2. marknadsmässiga förutsättningar för att miljöhänsyn inom offentlig upphandling ska påverka det avsedda miljöproblemet, samt
3. upphandlingssidans förutsättningar för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

De kriterier som anges inom samhällsekonomisk forskning för att utvärdera miljöpolitiska styrmedel utgörs huvudsakligen av måleffektivitet och kostnadseffektivitet, samt styrmedlets flexibilitet och fördelningspolitiska potential (Hanley med flera, 2007). Ett annat viktigt kriterium utgörs av styrmedlets transparens vad gäller planering, genomförande och uppföljning (Benneer och Stavins, 2007). Då det kommer till miljöhänsyn i offentlig upphandling är det viktigt att hålla isär styrmedlets effekt och dess samhällsekonomiska effektivitet. Utifrån befintlig forskning på området är miljöhänsyn i offentlig upphandling i första hand att betrakta som ett administrativt styrmedel. Det kan därmed inte ses som kostnadseffektivt, med mindre att upphandlande myndigheter inhämtar information om och ställer leverantörsspecifika krav inom ramen för upphandlingen. Eftersom det står leverantörer fritt att delta i upphandlingar, och därmed göra de eventuella miljöanpassningar som krävs, är styrmedlet inte heller att betrakta som måleffektivt.

Trots att miljöhänsyn i offentlig upphandling inte kan ses som mål- eller kostnadseffektivt kan de offentliga inköpen ändå ha effekt på en bransch, eller bidra till att politiska målsättningar nås. Miljöhänsyn i offentlig upphandling kan då motiveras utifrån kriterier som flexibilitet eller rättvisa. Dels kan styrmedlet erbjuda flexibilitet vad gäller hantering av exempelvis lokala miljöproblem som är svåra att adressera via nationella skattesatser och gränsvärden. Dessutom finns det möjlighet att fördela ansvar och kostnader för miljöarbetet genom att upphandlande myndigheter har olika riktlinjer för att ta miljöhänsyn, utifrån exempelvis finansiella förutsättningar.

Oavsett om en upphandlande myndighet väljer att implementera miljöhänsyn utifrån kriterier om rättvisa eller flexibilitet (eller något annat kriterium) är det viktigt att bedöma dess potential till effekt. Tidigare forskning visar att den offentliga upphandlingens förutsättningar att bidra till avsedd effekt på miljön beror på hur den specifika marknaden ser ut. Det handlar bland annat om marknadens utseende vad gäller offentlig sektors köpkraft, privata konsumenters priskänslighet, befintlig miljöprestanda bland potentiella leverantörer, samt leverantörers villighet att ställa om till en mer miljöanpassad produktion. Alltför tuffa miljökrav i förhållande till marknadsmakt och befintlig miljöprestanda riskerar att påverka konkurrensgraden så att deltagande leverantörer begränsas till de som redan gjort omställningen. Rapporten betonar vikten av att upphandlande myndigheter för en kontinuerlig dialog med den aktuella marknadens aktörer avseende dessa faktorer för att kunna utforma en så ändamålsenlig och effektiv upphandling som möjligt.

Implementering av miljöhänsyn i offentlig upphandling behöver präglas av transparens. Det handlar dels om att redogöra för kopplingen mellan mål och medel, det vill säga, mellan det miljöproblem som ska adresseras och den miljöhänsyn som anges i den specifika upphandlingen. Upphandlarsidan bör även vara transparent vad gäller uppskattade och faktiska kostnader förenat med att ta miljöhänsyn, för att kunna göra avvägningar mellan nyttor och kostnader, samt jämföra med andra relevanta styrmedel. Även upphandlingsdokumenten behöver vara transparenta i termer av krav och kriterier, utvärderingsmodell och uppföljning relaterat till miljöhänsyn, i syfte att ge potentiella leverantörer förutsättningar att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Utan att gå in på alla detaljer inom upphandlingsdesign visar rapporten att beslutet om att ta miljöhänsyn berör samtliga faser av upphandlingen. Förberedelsefasen bör innehålla en kartläggning av miljöproblemet och dess koppling till upphandlingsföremålet, samt dialog med marknaden. Under framför allt genomförandefasen anpassas upphandlingens utformning i relation till marknadens föreliggande miljöprestanda och målen med miljöhänsynen. Rapporten betonar betydelsen av krav och kriterier i kombination med tilldelningsgrund och utvärderingsmodell, liksom kontraktsvillkor som kan hantera osäkerhet om kostnader och kvalitet. I realiseringsfasen bör övervakning och uppföljning ske, både med avseende på kvalitet och med avseende på indikatorer kopplade till verksamhetsmässiga och samhällsmässiga mål med miljöhänsynen.

En upphandlande myndighet som står i begrepp att implementera miljöhänsyn behöver även fundera över den egna verksamhetens förutsättningar för detta. Offentlig upphandling är, till stor del, en decentraliserad uppgift som utförs av tjänstemän med varierande förutsättningar att bedriva miljöarbete. Svensk och internationell forskning visar att det i huvudsak är ekonomiska, kompetensmässiga och politiska faktorer som påverkar om och hur upphandlande myndigheter beaktar miljöhänsyn (Cheng med flera, 2018; Lindström med flera, 2022; Michelsen och de Boer, 2009).

Rapporten avslutas med en illustration av hur miljöhänsyn inom offentlig upphandling kan se ut för en specifik marknad genom att presentera resultat från empiriska studier av svenska kommuners ekologiska livsmedelsupphandling mellan 2003–2016. Resultaten av dessa studier visar på stor skillnad i andel ekologiska livsmedelsinköp mellan kommuner, och att denna andel påverkas av politiska, ekonomiska och, i viss utsträckning, kompetensmässiga faktorer (Lindström med flera, 2022). En studie som gjorts av Lindström med flera (2020) på effekter av offentlig sektors ekologiska livsmedelsupphandling visar på vikten av att offentlig sektor har erforderlig köpkraft för att miljöhänsynen ska få avsedd effekt, i det här fallet på svensk ekologisk jordbruksmark.

Sammantaget visar rapporten på potentialen med miljöhänsyn i offentlig upphandling, men också på dess komplexitet. I slutdiskussionen sammanfattas de viktigaste frågorna i ett konkret medskick, vilket kan användas som en checklista för upphandlande myndigheter som står i begrepp att implementera miljöhänsyn i offentlig upphandling. Författarna ser även att det föreligger ett behov av mer forskning om när och hur miljöhänsyn i offentlig upphandling bör användas i syfte att vara ett ändamålsenligt och effektivt styrmedel. Denna forskning kan med fördel anta en jämförande ansats och utgå ifrån såväl ekonomiska som juridiska och miljömässiga aspekter.

Summary

The Swedish public sector purchases goods, services and works for about 800 bn Swedish crowns (SEK) per year, which makes up roughly a fifth of Sweden's GDP (Upphandlingsmyndigheten, 2021a). Due to the size of the public sector's purchases, green public procurement (GPP) is widely considered to be both an effective and cost-effective instrument of environmental policy (Europeiska kommissionen, 2008). The political ambitions regarding green public procurement have grown stronger during the last 20 years and are materialized in, for example, the Swedish climate policy action plan (Prop. 2019/20:65), the Swedish procurement strategy (Regeringskansliet, 2016), and in several EU initiatives, such as the common GPP criteria (Europeiska kommissionen, 2008) and the European Green Deal (Europeiska kommissionen, 2020a).

Sweden's current regulatory framework states, in 4 kap. 3 § LOU, that the procuring agency ought to take environmental considerations if it can be motivated by the nature of the procurement. Although suggestions have been put forward on making GPP more of a mandatory practice, it is still, to a large extent, up to the procuring agency to decide on when, why and how to take environmental considerations within a procurement.

The aim of this report is to, from an economic perspective, describe and analyze GPP and the conditions under which it can be a suitable and effective instrument of environmental policy. It is aimed at a broad group of readers which includes, but is not restricted to, politicians, policy makers, and procurement agents within the public sector. The report takes mainly a socio-economic approach, but also touches upon organizational aspects. More specifically, the following is addressed:

1. the criteria against which an instrument of environmental policy can be evaluated,
2. market conditions for GPP to have the intended environmental effect, and
3. the procuring agency's capacities to implement GPP.

The criteria commonly used within socioeconomic research to evaluate environmental policy instruments mainly include objective-effectiveness and cost-effectiveness, as well as its flexibility and redistribution potential (Hanley et al., 2007). Another important criterion is the policy instrument's transparency regarding planning, implementation, and evaluation (Bennear and Stavins, 2007). When it comes to green public procurement, it is important to separate the policy instrument's effect, from its socio-economic effectiveness. According to previous research, green public procurement is first and foremost regarded as an administrative policy instrument. Therefore, GPP does not live up to the criteria of cost-effectiveness, unless procuring agencies are able to collect information on and set producer specific criteria within the procurement. Since it is voluntary for potential suppliers to participate in a procurement, and thus to make the necessary green adjustments, GPP neither meets the requirement of being an objective-efficient environmental policy instrument.

Even though green public procurement does not meet the criteria of cost-effectiveness or objective-effectiveness, it can still have an effect on a sector or contribute to environmental objectives. Taking environmental considerations can then be motivated based on criteria of flexibility or fairness. Green public procurement offers flexibility when it comes to handling, for example, local environmental problems which are difficult to address using national

environmental taxes or threshold values. It is also possible to redistribute responsibilities and costs of environmental policy work, by differentiating targets or guidelines for procuring agencies based on, for example, financial conditions.

Regardless of whether GPP is motivated based on criteria of flexibility or fairness (or other criteria), it is pivotal to assess the potential effect of taking environmental considerations within the procurement. Previous research shows that the potential of public purchases to have the intended environmental effect depends on characteristics of the specific market. These characteristics include the purchasing power of the public sector /procurement agency, the price sensitivity of private consumers, the incumbent environmental performance of potential suppliers, and their willingness to transform their production to become more environmentally friendly. If the environmental criteria stipulated by the procurement agency are too strict in relation to its purchasing power or the incumbent environmental performance, competition may suffer and lead to a situation where the only potential suppliers participating in the auction are the ones that have already made the transformation. The report stresses the importance of procurement agencies maintaining a dialogue with the market regarding these factors in order to implement GPP in an effective manner.

Procuring agencies that seek to use GPP should maintain transparency while doing so. This concerns, for example, clarifying the relation between the environmental objective and the means, that is between the environmental objective that is to be addressed and the environmental criteria stipulated within the procurement. The procuring agency should also maintain transparency regarding the estimated and actual costs pertaining to taking environmental considerations, in order to balance costs and benefits, and make comparisons to other relevant policy instruments. In addition, transparency must also characterize the procurement documents, in terms of quality criteria, evaluation models, and monitoring related to the environmental criteria in order for potential suppliers to place competitive bids.

Without addressing all details within procurement design, the report shows that the decision to take environmental considerations concerns all phases of the procurement. The preparation phase should include an overview of the environmental problem and its relation to the procurement objective, as well as a dialogue with the market. Within the implementation phase, the procurement design is shaped according to the incumbent environmental performance of the market and the objective of the procurement. The report stresses the importance of the quality criteria stipulated within the procurement, in combination with tender evaluation and scoring rules, as well as contract conditions that handle uncertainty about costs and quality. In the realization phase, monitoring and evaluations should be performed, with respect to quality as well as with respect to indicators related to organizational and societal goals of taking environmental considerations.

A procuring agency that is planning to implement GPP should also consider the organization's capacity to do so. Public procurement is, to a large degree, carried out at a decentralized level by civil servants with varying capacities to pursue environmental policy. Swedish and international research show that the main factors affecting if and how public authorities implement GPP concerns financial restrictions, political goals and organizational structure, and environmental knowledge and awareness (Cheng et al., 2018; Lindström et al., 2022; Michelsen and de Boer, 2009).

The report concludes with an illustration of GPP within a specific market, by presenting results from empirical studies of Swedish municipalities' organic food procurement between 2003–2016. The results of these studies show a large degree of variation between municipalities' organic food purchases, and that they are largely determined by political, financial and, to some extent, awareness factors (Lindström et al., 2022). A study by Lindström et al. (2020) on the impact of municipalities' organic food purchases points to the importance of the public sector having considerable purchasing power in order for GPP to have the intended effect, in this case on agricultural land.

In conclusion, the report illustrates the potential of GPP, but also the complexity of using GPP as an instrument of environmental policy. We provide a concise description of questions that the procuring agency should consider, which can be used as a checklist by procuring agencies that are planning to implement GPP. The authors also point to the need for more research on when and how to use public procurement in order for it to be a suitable and effective instrument of environmental policy. This research may preferably take a comparative approach and address economic and legal, as well as environmental aspects.

1. Inledning

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar årligen varor, tjänster och entreprenader för drygt 800 miljarder kronor, vilket utgör nästan en femtedel av Sveriges BNP. Under 2020 annonserade statliga myndigheter, regioner, kommuner, statliga och kommunala bolag nästan 18 000 upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2021a). Den offentliga sektorns storlek gör att det finns en utbredd uppfattning om att miljöhänsyn inom offentlig upphandling kan vara ett verkningsfullt och kostnadseffektivt instrument i arbetet med att nå miljö-kvalitetsmål. Intresset för offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel har ökat kraftigt sedan början av 2000-talet, både i Sverige och internationellt. Inom Europeiska unionen (EU) definieras miljöanpassad offentlig upphandling 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." (Europeiska kommissionen, 2008, s.4). Genom att ställa miljökrav på leverantörer och producenter anses den offentliga sektorns marknadsmakt kunna leda till utveckling av marknader för mer miljövänliga produkter, samt forma hållbara produktions- och konsumtionstrender och främja den europeiska industrins konkurrenskraft (Europeiska kommissionen, 2008).

Redan 2007 presenterade Sveriges regering en handlingsplan i vilken man angav att miljökrav inom offentlig upphandling bör öka (Regeringens skrivelse 2006/07:54). I Sveriges upphandlingsstrategi från 2016 kvarstår detta inriktningsmål och det betonas att miljöhänsyn och ett livscykelkostnadsperspektiv bör beaktas genom hela upphandlingsprocessen, från förberedelse till genomförande av kontrakt (Regeringskansliet, 2016). De svenska politiska ambitionerna om att föra klimatpolitik via offentlig upphandling uttrycks även i den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 (Prop. 2019:20/65). I planen framhålls den offentliga upphandlingens potential att bidra till minskade utsläpp, främja innovativa och klimatsmarta lösningar, och därigenom bidra till att nå klimatpolitiska mål. Utöver det svenska miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan uppges offentlig upphandling kunna bidra till flertalet av de 15 övriga miljö kvalitetsmålen, samt generationsmålet (Miljömålsrådet, 2008; Naturvårdsverket, 2019). Ett annat exempel på de miljöpolitiska ambitionerna med offentlig upphandling är den svenska livsmedelsstrategin och de mål för ekologiska livsmedelsinköp som beslutades 2006 (Regeringens skrivelse 2005/06:88) och som reviderades 2017 (Regeringskansliet, 2017).

I 4 kapitlet i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) anges att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Den enskilde upphandlaren kan då behöva ställa sig frågan: När är miljöhänsyn motiverat? Detta inbegriper också en bedömning av varför den upphandlande myndigheten ska beakta miljöhänsyn i den aktuella upphandlingssituationen – vilket miljöproblem ska adresseras och finns det andra relevanta styrmedel som hanterar detta problem? Varierande resurser, och skiftande marknadsförhållanden beroende på vad som upphandlas innebär att upphandlande myndigheter behöver fundera på hur dessa upphandlingar ska utformas för att genomföras så effektivt och ändamålsenligt som möjligt (Ds 2021:31). Sammantaget är det en komplex uppgift att upphandla med miljöhänsyn. Det kräver kunskaper om de miljöproblem som produktionen och konsumtionen av upphandlingsobjektet ger upphov till, kunskaper om andra politiska styrmedel som adresserar samma miljöproblem (Lundberg med flera, 2009), kunskaper om marknaden för upphandlingsobjektet (Lindström med flera, 2020), om den egna verksamhetens förutsättningar (Lindström med flera, 2022), samt om upphandlingsregelverkets strategiska utrymme för att beakta miljöhänsyn. Dessutom bör

miljöhänsyn i offentlig upphandling ses i ljuset av att det finns andra områden än miljö inom vilka den offentliga upphandlingen förväntas bidra, vilket kan leda till målkonflikter. Exempelvis anger lagstiftningen även att upphandlande myndigheter bör ta sociala eller arbetsrättsliga hänsyn om upphandlingens art motiverar detta. På senare tid har sysselsättningskrav (Anxo med flera, 2017) och tillgänglighet lyfts fram som områden där offentlig sektor bör gå före, och sedan tidigare finns uttalade ambitioner kring att främja innovationer och ge små- och medelstora företag bättre förutsättningar för att göra affärer med offentlig sektor.

I sin årliga miljöekonomiska rapport belyser Konjunkturinstitutet (2020) den offentliga upphandlingens roll för att nå klimatpolitiska mål, med utgångspunkt i regeringens klimatpolitiska handlingsplan. I en litteraturöversikt av forskning kring miljöhänsyn i offentlig upphandling konstaterar Cheng med flera (2018) att de flesta studier på området utgörs av fallstudier och studier med ett verksamhetsperspektiv, men att det behövs mer forskning som inkluderar ett samhällsekonomiskt perspektiv. Litteraturen kring miljöanpassad offentlig upphandling ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är under framväxt (se till exempel Lindström med flera, 2020, 2022; Lundberg med flera, 2009; Lundberg och Marklund, 2011, 2013a, 2013b 2018; Lundberg med flera, 2015; Lundberg med flera 2016; Marron, 1997). Det är vår bedömning att det även finns ett behov av mer forskning och rapporter riktade till en bredare målgrupp som inkluderar, men är inte begränsad till, politiker, beslutsfattare och praktiker.

1.1 Syfte och metod

Den här rapportens övergripande syfte är att beskriva offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel och analysera dess potential att nå miljömål. Rapporten utgår i huvudsak från ett samhällsekonomiskt perspektiv, men belyser även verksamhetsmässiga aspekter på att beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling. Med det senare avses hur miljöpolitiska ambitioner kan operationaliseras utifrån upphandlingsregelverket och vad det innebär för den enskilda myndigheten i termer av exempelvis administration, kompetenskrav och kostnader. Mer specifikt analyseras under vilka villkor offentlig upphandling är ett samhällsekonomiskt effektivt styrmedel och vad som måste gälla för att det ska ha effekt på miljöproblem - med andra ord när är miljöhänsyn i offentlig upphandling ändamålsenligt och effektivt?

Att begrepp som effektivitet och effekt är centrala för analysen av miljöhänsyn i offentlig upphandling som styrmedel motiveras av hur politiska ambitioner formuleras i olika styr- och policydokument och regelverk. Miljömålsrådet (2008) skriver exempelvis att nationella konsumtionsmål för miljöanpassad offentlig upphandling ska tas fram för de produkter där offentlig sektor har sådan köpkraft att den kan påverka marknadens aktörer. I regeringens upphandlingsstrategi från 2016 betonas att miljöanpassad offentlig upphandling bör öka särskilt för produkter med stor miljöpåverkan. Även i regeringens klimatpolitiska handlingsplan från 2019 betonas ett fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan, men att de upphandlingsinsatser som ger störst klimatnytta för pengarna ska prioriteras.

Forskningslitteratur inom miljö- och klimatområdet anger kriterier för utvärdering av politiska styrmedel. Huvudkriterierna är kostnads- och måleffektivitet, flexibilitet och rättvisa (Hanley med flera, 2007). Samhällsekonomisk mål- och kostnadseffektivitet skiljer sig från motsvarande begrepp i en verksamhet (exempelvis en myndighet eller ett företag). En samhällsekonomisk ansats väger, till skillnad från en verksamhetsmässig ansats, samman samtliga positiva och negativa effekter i samhället. Detta inkluderar miljöeffekter, effekter på

marknaden (exempelvis konkurrenseffekter) och påverkan på enskilda verksamheter. Det samhällsekonomiska perspektivet tar därmed fasta på den aggregerade effekten av en policy och om de mål som samhället satt upp nås till en så låg kostnad som möjligt. Utgångspunkten är att alla resurser är begränsade (annars skulle vi inte ha miljöproblem och inte heller behov av politisk styrning) och att de därför alltid har en alternativ användning. Införandet av kostnadsineffektiva styrmedel leder till ett större resursuttag än nödvändigt från andra håll i samhället. När samhället väljer att införa styrmedel som inte är kostnadseffektiva bör de kunna motiveras utifrån andra kriterier, som måleffektivitet, rättvis resursfördelning, eller flexibilitet. Var gör medlen störst nytta med hänsyn till olika samhälleliga mål? Detta kommer att förklaras mer ingående längre fram i rapporten.

Den offentliga upphandlingens potential som miljöpolitiskt styrmedel beror på hur den utformas och under vilka förutsättningar upphandlande myndigheter verkar. Rapportens verksamhetsmässiga perspektiv tar fasta på att offentlig upphandling i sitt genomförande är decentraliserat. I normalfallet är det tjänstemän som förbereder, genomför och realiserar upphandlingar vid statliga myndigheter, kommuner och regioner. I rollen som upphandlare hanterar tjänstemän politiska målsättningar, finansiella och marknadsspecifika förutsättningar, samtidigt som de ska tillhandahålla samhällsservice på ett effektivt sätt inom givna tidsramar (Gains, 2004). Mer specifikt har forskning identifierat tre typer av verksamhetsmässiga förutsättningar för att implementera miljöanpassad offentlig upphandling: (1) erforderliga finansiella resurser, (2) kompetens och/eller medvetenhet i frågor som rör miljöanpassad offentlig upphandling, och (3) politiska målsättningar inom organisationen (Cheng med flera, 2018).

Till analysen av offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel hör att beakta den upphandlande myndighetens förutsättningar (och ambitioner) att ta miljöhänsyn i upphandlingen, med utgångspunkt i såväl den egna verksamheten, som i konkurrenssituationen på den berörda marknaden. En bedömning av dess ändamålsenlighet bör dessutom beakta andra relevanta styrmedels potential att bidra till reducerad belastning på miljö och klimat. Sammantaget gör detta att bedömningen av huruvida miljöhänsyn i offentlig upphandling har potential att bidra till ett mer hållbart samhälle, blir en relativt komplex och marknadsspecifik uppgift.

För att beskriva under vilka förutsättningar som miljöhänsyn inom offentlig upphandling har potential att vara ett ändamålsenligt och effektivt styrmedel kommer rapporten att, med hjälp av teoretisk och empirisk forskningslitteratur, policyer på området, samt upphandlingsregelverket, utgå från följande tre dimensioner:

1. de kriterier mot vilka ett miljöpolitiskt styrmedel kan utvärderas,
2. marknadsmässiga förutsättningar för att miljöhänsyn inom offentlig upphandling ska påverka det avsedda miljöproblemet, och
3. upphandlingssidans förutsättningar för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Baserat på de tre dimensionerna diskuteras miljöhänsyn i offentlig upphandling från ett samhällsekonomiskt perspektiv med beaktande av regelverk och verksamhetsmässiga förutsättningar. För att illustrera den offentliga sektorns potential att, via miljöhänsyn i offentlig upphandling påverka marknadens aktörer i en specifik upphandlingssituation, innehåller rapporten även en beskrivning av empirisk forskning baserad på upphandling av ekologiska livsmedel.

Valet av livsmedelsområdet för det empiriska exemplet motiveras av flera skäl. För det första pekas ekologisk livsmedelsförsäljning ut som ett viktigt medel för att öka mängden ekologisk jordbruksmark, och ses som en indikator i arbetet med uppföljningen av flera av Sveriges miljömål (Sveriges Miljömål, 2019). I den klimatpolitiska handlingsplanen pekas även livsmedel ut som ett av de områdena med störst klimatpåverkan hos offentlig sektor (Prop. 2019/20:65). För det andra finns det relativt mycket information om både privat och offentlig konsumtion inom livsmedelsområdet i Sverige, vilket ger goda förutsättningar för att kunna analysera och diskutera potentiella marknadseffekter av miljöanpassad offentlig upphandling utifrån aspekter om köpkraft och priskänslighet. För det tredje har Sveriges regering varit tydlig med att kommunicera mål för offentlig sektors konsumtion av ekologiska livsmedel, vilket kommuner och regioner (tidigare landsting) implementerat i olika utsträckning. Denna variation gör det möjligt att analysera om kommunernas politiska, finansiella och kompetensmässiga förutsättningar påverkat inköbspolicys och andel ekologiska livsmedelsinköp. Den empiriska illustrationen baseras på två vetenskapliga studier (Lindström med flera, 2020, 2022) kompletterat med data över kommun- och regionkarakteristika från Statistiska centralbyrån, data över ekologisk jordbruksmark från Jordbruksverket, upphandlingsstatistik från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket samt enkätdata över livsmedelsupphandlingar som i huvudsak är hämtat från Ekomatcentrum.

En målsättning med rapporten är att den ska beakta den komplexitet som kan präglade en upphandling genom att beskriva avvägningar som kan behöva göras mellan politiska ambitioner, förutsättningar att attrahera anbudsgivare, tänkbara marknadseffekter och potential till effekt på identifierat miljöproblem. Vår förhoppning är att den samlade diskussionen i kombination med exempel och en empirisk illustration kan ge vägledning i frågan om när miljöhänsyn i offentlig upphandling kan antas ha en positiv effekt på ett miljöproblem och hur upphandlingen ska utformas därefter. Rapporten kan därmed ligga till grund för en analys av ändamålsenligheten i mer specifika upphandlingssituationer och vara till nytta för politiker, beslutsfattare, praktiker och forskare.

1.2 Avgränsningar

I rapporten görs ett antal avgränsningar. Att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling kan sägas falla under det övergripande konceptet "hållbar offentlig upphandling", vilket även brukar inkludera social, ekonomisk och i vissa fall arbetsrättsliga hänsyn. I denna rapport avgränsar vi oss till att fokusera på miljöhänsyn och utgår därför från ett samhällsekonomiskt ramverk där nyttan av miljöförbättringar ställs mot kostnaderna för att åstadkomma detta. Detta bör dock inte förstås som att det inte också finns sociala, hälsomässiga eller andra nyttor av en miljöförbättring.¹ Vi avgränsar oss även till att i första hand använda termen "miljöhänsyn" i rapportens text, samt till övergripande termer såsom miljömål, miljöproblem och miljönytta, även om dessa hänsyn, mål, problem och nyttor även kan inbegripa klimat och energi. I ett aktuellt lagförslag föreslås det att "klimathänsyn" också ska inkluderas i lagtexten (Ds 2021:31).

¹ En relativt ny rapport skriven av Anxo med flera, (2017) inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie fokuserar på social hänsyn vid offentlig upphandling och utvärderingsmetoder för sysselsättningskrav.

Framställningen bygger på det svenska regelverket, som följer av EU-direktiv på området. I huvudsak relaterar rapporten till LOU (2016:1145) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Inom dessa två lagstiftningar benämns den upphandlande parten som upphandlande myndighet, respektive som upphandlande enhet. I texten kommer vi dock i huvudsak använda oss av begreppet upphandlande myndighet. Begrepp som upphandlarsidan, upphandlaren, upphandlande part används synonymt. När referenser till lagstiftningen görs kommer texten stundtals hänvisa till regelverket i allmänhet. Detta påverkar inte giltigheten i rapportens slutsatser.

Då vi beskriver potentialen med att använda miljöhänsyn inom offentlig upphandling i arbetet med att nå miljömål utgår vi, i likhet med Lundberg med flera (2009), från att dessa miljömål är optimalt satta ur ett välfärdsperspektiv. Därmed utgår vi från att det bör bedrivas ett aktivt miljöarbete för att nå dessa mål, samt att det kan finnas andra styrmedel som också syftar till att bidra i arbetet med att nå miljömålen. Vi analyserar alltså inte målen i sig i någon närmare mening.

Att bestämma hur en upphandling som tar miljöhänsyn ska se ut innebär många val för den upphandlande myndigheten. I vår beskrivning av upphandlingsprocessens olika delar och hur miljöhänsyn kan genomsyra dessa delar ämnar vi ge en översiktlig bild, men inte en fullständig beskrivning av dessa olika val. Vi kommer därför inte heller ge någon detaljerad beskrivning av eller diskutera de miljökriterier som Upphandlingsmyndigheten tillhåller. Rapporten beskriver inte heller i detalj de regelverk som finns på området och hur dessa regelverk relaterar till miljöhänsyn.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten är strukturerad så att kapitel 2 ger en bakgrundsbeskrivning till vad offentlig upphandling är, hur upphandlingslagstiftningen är organiserad, samt vad samhällsekonomisk effektivitet innebär i upphandlingssituationen. I kapitel 3 beskrivs olika kriterier som kan användas för att utvärdera ett miljöpolitiskt styrmedel, samt olika kategorier av styrmedel. Kapitel 4 inleds med en bakgrund till hur miljöhänsyn i offentlig upphandling vuxit fram sedan början av 2000-talet. Kapitlet beskriver även potentialen hos miljöanpassad offentlig upphandling utifrån de kriterier som beskrivits i kapitel 3, samt de marknads-mässiga förutsättningar som krävs för att realisera denna potential. Även upphandlings-sidans verksamhetsmässiga förutsättningar för att genomföra miljöanpassad offentlig upphandling beskrivs i kapitel 4. I kapitel 5 går vi igenom de olika upphandlingsfaserna och beskriver på vilket sätt miljöhänsyn kan tas i de olika faserna, samt vad det kan få för effekter i termer av miljönytta och konkurrens. I kapitel 6 illustreras miljöanpassad offentlig upphandling med ett empiriskt exempel i form av ekologisk livsmedelsupphandling. Kapitel 7 sammanfattar och presenterar rapportens slutsatser.

2. Bakgrund

I det här kapitlet ges en övergripande beskrivning av upphandlingsregelverket med förklaring av några grundläggande begrepp. Kapitlet innehåller också en beskrivning av vad regelverket syftar till och vad som kan anses vara upphandlingens mål från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Vad avses egentligen med samhällsekonomisk effektivitet och vilken betydelse har tilldelningsgrund och utvärderingsmodell i detta sammanhang?

2.1 Upphandlingsregelverket, definitioner och syfte

När offentlig sektor står i begrepp att tillhandahålla samhällsservice i form av exempelvis snöröjning, hemtjänst, kopieringspapper, eller installation och drift av IT-system, kan de välja mellan egen regi och att köpa in dessa varor och tjänster via externa leverantörer. Upphandlingsregelverket reglerar köp från externa leverantörer, men omfattar inte alla inköp i offentlig sektor. Mycket förenklat kan inköpen delas in i fyra kategorier: *inköp där direktupphandling är tillåten* (inköp upp till en viss gräns² omfattas i princip inte av regelverket även om de ska tillämpa EU:s fem grundprinciper), *inköp som regleras av svenskt regelverk men inte EU-direktiv* (upphandlingens värde understiger så kallade tröskelvärden³), *inköp vars värde överstiger EU:s tröskelvärden och därmed styrs av EU-direktiv och motsvarande svenska regelverk*, och till sist *inköp inom produktkategorier som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen* (exempelvis köp och hyra av fast egendom, viss militärmateriel, radio- och tv-program).

Upphandling definieras, enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), som en process som genomförs av upphandlande myndighet i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader via kontraktstilldelning. Om upphandlingen sker inom områdena vatten, energi, transport eller posttjänster regleras processen istället av lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), och den upphandlande verksamheten benämns då upphandlande enhet. Ytterligare lagstiftning på området utgörs av lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK), vilken reglerar tilldelning av bygg- och tjänstekoncessioner, och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Föreliggande rapport kommer att bortse från LUK och LUFS. Vidare kommer rapporten, för enkelhetens skull, att använda begreppen upphandlande myndighet och upphandlande enhet synonymt, även om begreppen skiljer sig mellan LOU och LUF. Den diskussion och analys som genomförs kring miljöhänsyn i offentlig upphandling från ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte avgränsad till vissa delar av upphandlingsregelverket.

² Denna gräns fastställs i 19 kap. 7 § i LOU och LUF.

³ Dessa tröskelvärden är olika för olika produktgrupper och skiljer sig också mellan typ av upphandlande myndighet/enhet.

Svensk upphandlingslagstiftning grundas i EU:s gemensamma regelverk, och EU:s upphandlingsdirektiv finns införlivade i LOU, LUF och LUK.⁴ Dessa direktiv innehåller följande fem allmänna grundprinciper, vilka syftar till att säkerställa en fungerande konkurrens på EU:s inre marknad:

1. Icke-diskriminering. Förbud mot diskriminering av potentiella leverantörer efter nationalitet, exempelvis genom att ställa krav som enbart svenska leverantörer kan uppfylla.
2. Likabehandling. Samtliga potentiella leverantörer ska ha samma förutsättningar och behandlas lika, exempelvis ska de få samma information vid samma tidpunkt.
3. Proportionalitet. De krav som ställs i upphandlingsdokumenten ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas.
4. Öppenhet. Grunderna för kontraktstilldelning ska framgå tydligt, exempelvis vad gäller krav och utvärderingsmodell.
5. Ömsesidigt erkännande. Intyg/certifikat som utfärdats av berörd myndighet i ett EU-land ska gälla även i övriga EU-/EES-länder.

Dessa principer anges i 4 kap. LOU och 4 kap. LUF, där det också framgår att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

Målsättningen med den offentliga upphandlingen skiljer sig åt beroende på om utgångspunkten är regelverkets skrivningar, politiska ambitioner i exempelvis regeringens upphandlingsstrategi (se nedan), eller nationalekonomisk forskning (samhällsekonomisk effektivitet). I det svenska regelverket (Kap. 4, LOU) kan man utläsa att det främst är leverantörernas intressen som lagstiftningen avser att skydda och tillvarata. EU:s upphandlingsdirektiv och svensk upphandlingslagstiftning syftar främst till, som nämndes ovan, att slå vakt om den inre marknaden, det vill säga att underlätta för handel mellan EU:s medlemsstater (se exempelvis artikel 3.3. Fördraget om den Europeiska unionen (FEU)). Möjligheten att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling fanns med redan i 2004 års upphandlingsdirektiv från EU (2004/18/EG), som införlivades i svensk upphandlingslagstiftning 1 januari 2008. I de reviderade upphandlingsdirektiven från 2014 skrevs detta fram ännu tydligare. Ett av syftena var att, i linje med Europa 2020-strategin, ytterligare förbättra möjligheterna för upphandlande myndigheter att använda offentlig upphandling för gemensamma samhällsmål, såsom exempelvis skydd av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, motverka klimatförändringar, samt främjande av innovation (Prop. 2015/16:195).

Både LOU och LUF utgör så kallad förfarandelagstiftning, vilket innebär att den reglerar processen för hur upphandlingen går till, men inte vad som ska köpas in. Trots ett omfattande regelverk lämnar både LOU och LUF utrymme för upphandlande myndigheter att fatta strategiska beslut kring utformningen av upphandlingen. I kapitel 5 beskrivs närmare upphandlingens olika faser och de strategiska verktyg som kan anses vara av särskild betydelse vid miljöhänsyn.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet), samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

2.2 Den goda affären – samhällsekonomisk effektivitet

Det övergripande inriktningsmålet i regeringens upphandlingsstrategi från 2016 är att offentlig upphandling ska ses som ett strategiskt verktyg för en god affär. Sex inriktningsmål beskriver vilka delar som ska ingå för att nå detta mål. Sammantaget anger inriktningsmålen att offentlig upphandling ska vara effektiv, rättssäker och tillvarata konkurrensen på marknaden, samtidigt som den också ska främja innovativa lösningar och ta miljöhänsyn och sociala hänsyn i beaktande (Regeringskansliet, 2016). Sveriges upphandlingsstrategi grundas till stor del på Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12). I betänkandet anges mer specifikt att *en god affär* innebär att den upphandlande myndigheten:

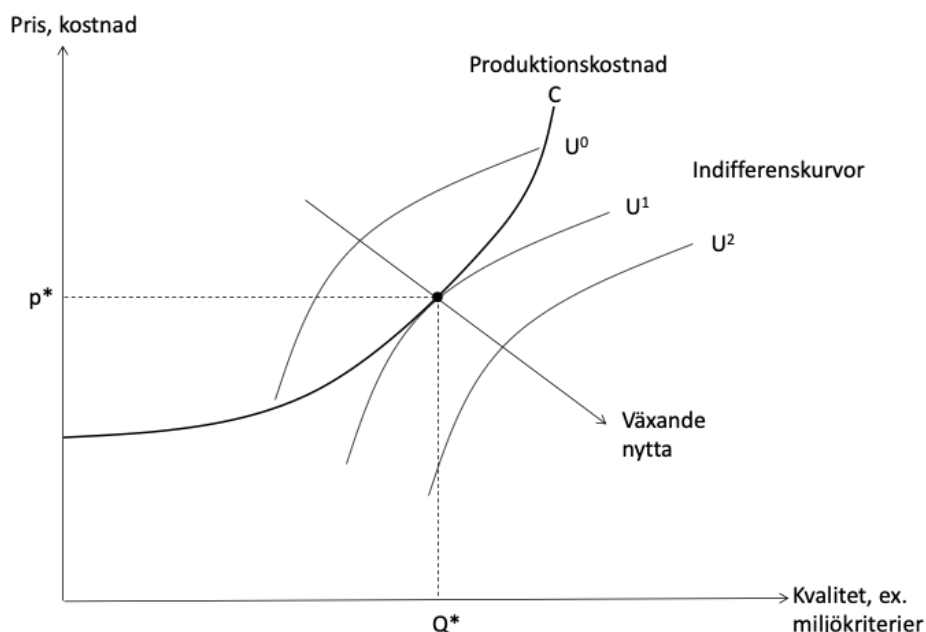
1. "Tillgodoser verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet där servicen till medborgarna står i fokus.
2. Tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt som möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden.
3. Tar ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta.
4. Beaktar möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov, samt
5. Tillvaratar och vårdar konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna vilket bland annat innebär att överväga åtgärder för att underlätta de mindre företagens deltagande." (SOU 2013:12, s.19).

EU:s upphandlingsdirektiv 2014/24/EU, samt Sveriges nationella upphandlingsstrategi anger ett mål om att den offentliga upphandlingen ska säkerställa att offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt. Detta mål beaktar dock inte den samhällsekonomiska effektiviteten (Lundberg med flera, 2022).

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv kan målet med den offentliga upphandlingen illustreras i enlighet med figur 1. Genom konkurrensutsättning via anbudsgivning ges förutsättningar att tilldela kontraktet till den leverantör som har den lägsta produktionskostnaden och nå högre kvalitet samtidigt som priserna kan hållas nere. Målet med upphandlingen, oavsett om vi utgår från verksamhetens perspektiv eller samhällsekonomiska villkor, resulterar i att verksamhetens preferenser för pris och kvalitet (exempelvis miljö) motsvarar produktionssidans kostnader för att leverera denna kvalitet. Som representant för medborgarna har upphandlande myndighet preferenser för pris och kvalitet, vilka kan illustreras med indifferenskurvor. Ju längre ut till höger i figuren vi befinner oss, desto högre är nyttan, vilket illustreras av den nedåtgående pilen i figuren. Vid ett givet pris (p^*) representerar indifferenskurvan med beteckningen U^2 den högsta kvaliteten och indifferenskurvan med beteckningen U^0 den lägsta kvalitetsnivån. Det är ett rimligt antagande att myndigheten föredrar högre kvalitet framför lägre kvalitet till ett givet pris (kostnad). Utifrån samma resonemang kan vi konstatera att myndigheten till en given kvalitetsnivå (Q^*) föredrar ett lägre pris framför ett högre pris. Samtidigt är det rimligt att anta att myndigheten har en avtagande marginalnytta av kvalitet. Det betyder förenklat att ju högre kvalitetsnivån är, desto mindre är myndigheten beredd att betala för ytterligare kvalitetshöjningar. Detta förklarar indifferenskurvornas form. På samma sätt är produktionskostnaden tilltagande i

kvalitet – ju högre kvalitetsnivå som produceras, desto mer kostsam är ytterligare kvalitetsökning. Under antaganden om perfekt konkurrens⁵ utgör punkten (p^* , Q^*) utfallet av en samhällsekonomiskt effektiv upphandling.

Figur 1. Samhällsekonomiskt effektiv upphandling. Källa: Bergman med flera, 2011.



I denna punkt sammanfaller behov och leverans, det vill säga myndighetens preferenser för pris och kvalitet motsvarar på marginalen leverantörens kostnader för att producera denna kvalitet och i denna punkt är det också leverantören med lägst produktionskostnad för en given kvalitet som erhåller kontraktet.

En viktig skillnad mellan figur 1 och en verklig upphandlingssituation är att villkoren för perfekt konkurrens i normalfallet inte är uppfyllda. Det är mer rimligt att utgå från att olika aktörer har olika mycket information om det som upphandlas, att informationen om pris och kvalitet är ofullständig eller osäker, att upphandlingen är förenad med transaktionskostnader⁶ och att potentiella leverantörer skiljer sig åt i både storlek och produktionsteknologi. Grundprinciperna för vad som bör eftersträvas är dock i realiteten giltiga – givet att upphandlingen attraherar tillräckligt många och rätt anbudsgivare finns förutsättningar för att kontraktet tilldelas den leverantör som kan fullgöra detta till lägst kostnad vid en given kvalitet. Hur stor skillnaden blir mellan produktionskostnad (p^* i figuren) och anbudspris (som vi utgår från också blir avtalat pris)⁷ förklaras i litteraturen bland annat av hur många

⁵ Marknader med perfekt konkurrens karaktäriseras av fullständig och symmetrisk information för både köpare och säljare, av att köpare, respektive säljare är flera till antalet och homogena, samt att det inte finns några kostnader för att ta sig in på eller lämna marknaden. Det förutsätts också att det inte förekommer några externa effekter, det vill säga icke prissatta sidoeffekter av produktion eller konsumtion (Lundmark, 2020).

⁶ Transaktionskostnader är kostnader förenade med att organisera och genomföra en upphandling. Även anbudsgivarsidan har transaktionskostnader förenade med själva anbudsprocessen.

⁷ I Lundberg med flera (2022) behandlas den situation och det problem som uppstår när anbudspriset inte åter speglas i avtalat pris.

som konkurrerar om kontraktet. I normalfallet⁸ innebär fler anbudsgivare lägre priser till en given kvalitet och högre kvalitet till ett givet pris.

En annan aspekt av *samhällsekonomisk effektivitet* berör användningen av offentlig upphandling som ett instrument för att främja gemensamma samhällsintressen, och handlar om *när* exempelvis miljöhänsyn bör beaktas vid offentlig upphandling för att ge mest miljönytta per investerad krona. Den klimatpolitiska handlingsplanen (Prop. 2019/20:65) framhåller vikten av att prioritera de upphandlingsinsatser med klimathänsyn som ger störst klimatnytta för pengarna, och Konjunkturinstitutet (2020) betonar att samhällskostnaden för den klimatnytta som offentlig upphandling kan ge även bör ställas i relation till den samhällsekonomiska kostnaden för andra styrmedels klimatnytta. Kostnadseffektivitet vid bedömning av miljöpolitiska styrmedel i allmänhet, och miljöanpassad offentlig upphandling i synnerhet, förklaras närmare i kapitel 3 och 4.

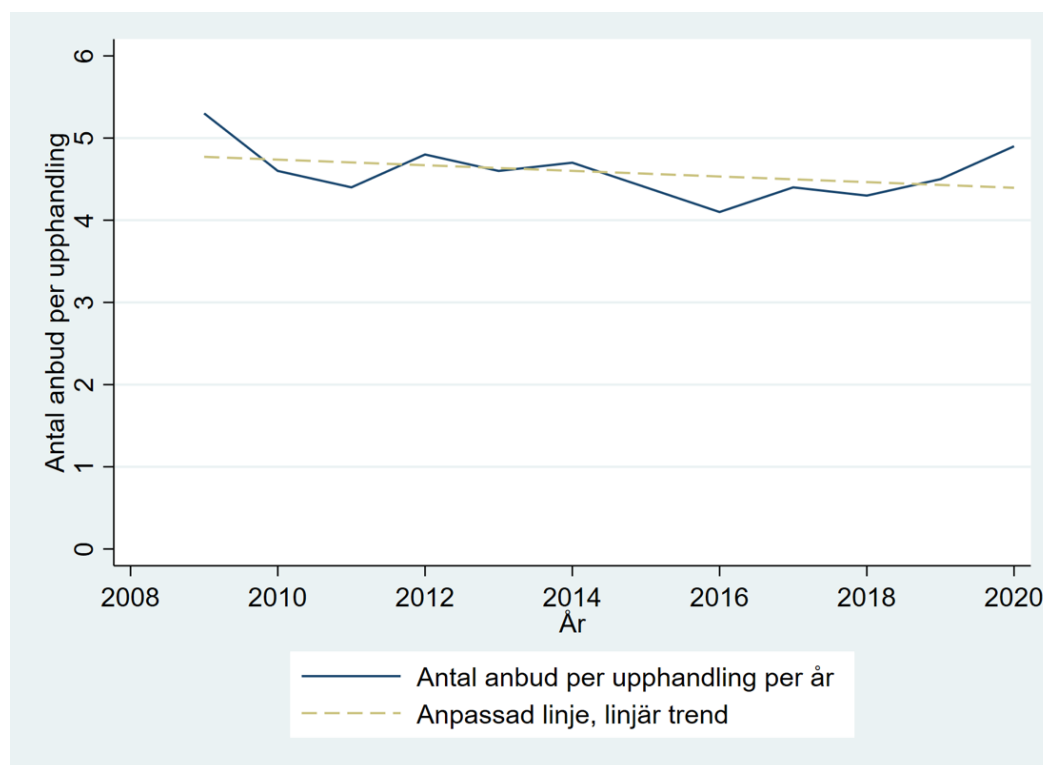
2.3 Konkurrensgrad – om anbudsgivares beslut att delta i offentlig upphandling

Att effektivisera de offentliga inköpen kan potentiellt leda till stora kostnadsbesparingar för offentlig sektor. Av Upphandlingsutredningens slutbetänkande framgår att de offentliga inköpsens stora belopp innebär att om prisnivån pressas bara några procent i snitt, med bibehållen kvalitet, skulle resurser motsvarande cirka 10 miljarder kronor kunna frigöras (SOU 2013:12). Den nationella upphandlingsstrategin betonar att en väl fungerande konkurrens är grundläggande för att effektivitetsvinster i upphandlingen ska uppnås och i normalfallet är det, som nämndes ovan, eftersträvänsvärt att attrahera många och rätt typ av anbudsgivare.

Statistik från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket visar att det genomsnittliga antalet anbud per upphandling var 4,9 under 2020 i Sverige. I Figur 2 illustreras att under perioden 2009 till 2020 har genomsnittligt antal anbud minskat från 5,3 till 4,9 och som lägst varit 4,1. Den streckade linjen är en linjär anpassning av utvecklingen för tidsperioden och den visar på en svagt negativ trend. Från 2016 och framåt kan en positiv utveckling skönjas vilket, enligt Upphandlingsmyndigheten, främst tillskrivs ett ökat intresse för kommunernas upphandlingar.

⁸ När föremålet för upphandlingen karaktäriseras av osäkra kostnader som är lika för alla potentiella leverantörer finns risk för att något som kallas vinnarens förbannelse uppstår (Wilson, 1969, 1977). Det innebär att den som underskattat kostnaden mest är den som kommer att få kontraktet (Kagel och Levin, 2015). Det finns studier som visar att antalet anbudsgivare, vid förekomst av vinnarens förbannelse, kan ha motsatt effekt på priset. Exempelvis finner Hong och Shum (2002) i en studie av amerikanska upphandlingar av vägunderhåll ett positivt samband mellan antalet anbudsgivare och vinnande anbud.

Figur 2. Antal anbud per upphandling per år. Källa: författarnas bearbetning av Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets årliga statistik (www.upphandlingsmyndigheten.se).



Baserat på svenska data analyserar Tukiainen och Halonen (2020) orsaker till det låga antalet anbud. Av studien framgår att framför allt små och medelstora företag upplever att det är alltför betungande att delta i offentliga upphandlingar. Bättre kommunikation och förenklade upphandlingsprocesser pekas ut som faktorer som kan bidra till ökat intresse hos potentiella anbudsgivare för att lämna anbud. Baserat på data över svenska upphandlingar av städtjänster analyserar Hyytinen med flera (2018) effekten på konkurrensgrad av tydligare reglering kring tilldelningsgrund och utvärderingsmodell genom att jämföra två tidsperioder med delvis olika regelverk (LOU 1992:1528 och LOU 2007:1091). De finner bland annat att antalet unika anbudsgivare och antalet anbudsgivare per delkontrakt har minskat och en närmare analys visar att det i huvudsak är små och medelstora städbolag som upphört med att lämna anbud. En del av förklaringen, menar studiens författare, är att komplexiteten i regelverk och tillämpning (exempelvis ökad förekomst av särskilda hänsyn) har ökat mellan de två tidsperioderna.

Att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling kan potentiellt bidra till att nya anbudsgivare tillkommer, men det kan också innebära en reduktion i antalet anbudsgivare på grund av att dessa inte når upp till miljökriterierna, eller att den administrativa kostnaden för att redogöra för information relaterat till miljökriterier blir för hög. Inriktningsmålen inom ramen för upphandlingsstrategin kan därmed innebära en viss motstridighet, exempelvis då det stipuleras att den upphandlande myndigheten bör ta miljöhänsyn när upphandlingens art motiverar detta, samtidigt som den ska tillvarata konkurrensen på den aktuella marknaden.

Vad är det då som bestämmer antalet anbudsgivare? Baserat på forskningslitteraturen (se Lundberg med flera (2022) med referenser) kan det beskrivas som ett resultat av enskilda, potentiella leverantörers, beslut att delta i upphandlingen eller inte. Om en upphandling består av flera delkontrakt fattas även beslut om vilka delkontrakt som leverantören vill lägga anbud på.

Beslutet att lämna anbud kan förenklat beskrivas som en funktion av den förväntade avkastningen som är anbudet minus kostnaden för att producera eller genomföra kontraktet (inklusive normal avkastning), avdrag för kostnader förenade med att förbereda anbudet och göra eventuella anpassningar i förhållande till krav och kriterier och förväntan om hur många andra som kommer att vara med och konkurrera om samma (del)kontrakt, det vill säga sannolikheten att vinna:

Figur 3: Beslutet för potentiella leverantörer att delta i anbudsgivningen.



Som framgår av Figur 3 kommer en potentiell leverantör att delta i upphandlingen och lägga ett anbud på ett kontrakt eller delkontrakt om den förväntade avkastningen från att göra så är minst noll, det vill säga ersättningen kommer att täcka både genomförande-kostnad (inklusive normal avkastning), samt eventuella kostnader för anpassning (se exempelvis Krasnokutskaya och Seim 2011; Li och and Zheng 2009; Lundberg med flera, 2015; Milgrom, 2004). Anbudet bestäms i sin tur av egenskaper hos föremålet för upphandlingen, krav och kriterier, kontraktsvillkor och antalet delkontrakt.

2.4 Tilldelningsgrund och utvärderingsmodell

Inom ramen för upphandlingsregelverket kan valet av leverantör ske baserat på någon av följande tre tilldelningsgrunder: (1) *pris*, (2) *bästa förhållande mellan pris och kvalitet*, och (3) *kostnad*. När anbudsutvärdering sker på grunden *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet* ska den upphandlande myndigheten bedöma anbudet utifrån tilldelningskriterier. Dessa kriterier kan utgöras av pris, av olika typer av kvalitativa kriterier som exempelvis miljömässiga egenskaper, service och stöd, samt tid för genomförande. Tilldelningskriterier väljs av upphandlaren, men ska ha anknytning till det som anskaffas och säkerställa en effektiv konkurrens. Valet av tilldelningsgrund, och även valet av utvärderingsmodell (vilket vi återkommer till nedan), bör baseras på graden av osäkerhet om kostnader och kvalitet, upphandlingens värde i förhållande till budget och hur viktigt det är att en viss budget hålls (Bergman och Lundberg, 2013). I Bergman (2021) ges, baserat på forskningslitteraturen, en sammanställning av när vilken tilldelningsgrund är att föredra. Sammanfattningsvis visar forskningen att en tilldelning baserad på *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* alternativt *kostnad* generellt är att föredra framför *pris*, men att det under vissa förutsättningar kan vara att föredra en tilldelning på *pris* i kombination med obligatoriska krav, alternativt design-tävling eller kvalitetskonkurrens till ett på förhand låst pris.

Av de upphandlingar som annonserades under 2020 tillämpades *pris* som tilldelningsgrund i 59,1 procent av fallen, och motsvarande siffra för tilldelningsgrund *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* var 40,7 procent (Upphandlingsmyndigheten, 2021a). *Kostnad* som tilldelningsgrund används följaktligen högst marginellt (0,2 procent), och 2019 är första året som den tilldelningsgrunden rapporteras i statistiken.

Vid utvärdering av ett anbud enligt någon av tilldelningsgrunderna *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* eller *kostnad* kan bedömningen även utgå från livscykelkostnader⁹. Med livscykel avses hela livslängden för en vara, tjänst eller byggnadsverk, från råvaruanskaffning till bortskaffande efter att den tagits ur bruk (LOU 1 kap. §17). Livscykelkostnader kan även inkludera kostnader för externa miljöeffekter¹⁰, om dessa effekter kan fastställas till ett monetärt belopp (LOU 16 kap. §4). Om livscykelkostnader används som bedömningsgrund ska upphandlingsdokumenten ange vilka uppgifter leverantörerna behöver tillhandahålla, samt vilken metod för beräkning av livscykelkostnader som upphandlarsidan använder sig av.

Oavsett val av tilldelningsgrund kan detta kombineras med obligatoriska krav, även kallade ska-krav eller skallkrav, på produkt, leverans och leverantör. Även obligatoriska krav kan inkludera kvalitativa egenskaper såsom miljökrav, eller krav på viss service. Uteslutningsgrunder förekommer också, där vissa grunder för att utesluta leverantörer är obligatoriska, medan andra är frivilliga för upphandlarna att inkludera. Reglerna om uteslutningsgrunder syftar till att motverka osund konkurrens och val av leverantörer som ägnar sig åt exempelvis organiserad brottslighet och mutbrott.

2.4.1 Utvärderingsmodeller

Om tilldelningsgrund utgörs av *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* eller *kostnad* krävs en inbördes värdering av de olika tilldelningskriterierna, vilken också ska anges i upphandlingsdokumenten. Denna inbördes värdering görs genom en utvärderingsmodell, vilken kan beskrivas som en matematisk princip för bedömning av olika tilldelningskriterier. I utvärderingsmodellen bör de krav och kriterier som utgör grund för tilldelning få en betydelse som återspeglar den upphandlande myndighetens (monetära) värdering av dessa krav och kriterier (Asker och Cantillon, 2008, 2010; Bergman och Lundberg, 2013; Che, 1993). Modellen ska med andra ord beskriva upphandlande myndighets preferenser för pris och olika dimensioner av kvalitet. Samtidigt ska utvärderingsmodellen vara så tydlig (transparent) att den gör det möjligt för anbudsgivarna att välja sitt bästa anbud (mest konkurrenskraftiga kombination av pris och kvalitet), vilket kräver att modellen är oberoende av irrelevanta alternativ (Andersson och Lunander, 2004; Bergman och Lundberg, 2009, 2013). Detta förklaras närmare nedan.

⁹ Skillnaden mellan livscykelkostnader (LCC) och livscykelanalys (LCA) är viktig. En kalkyl över LCC inkluderar ekonomiska kostnader i monetära termer som framför allt belastar verksamheten, medan en miljömässig LCA beräknar miljömässig påverkan sett över hela livslängden (Upphandlingsmyndigheten, 2021b)

¹⁰ Kostnader som kan tillskrivas externa miljöeffekter kan inkludera exempelvis kostnader för utsläpp av växthusgaser och andra förorenande ämnen, samt kostnader för klimatanpassning (2014/24/EU).

2.4.2 Utvärderingsmodeller, önskvärda egenskaper

Utvärderingsmodellens matematiska egenskaper har betydelse för upphandlingens förutsättningar att nå ett samhällsekonomiskt effektivt utfall (Bergman och Lundberg, 2009; 2013). Ineffektiva modeller riskerar att leda till godtycklig kontraktstilldelning. Det är ett generellt problem och motverkar de intentioner som kan finnas med särskilda hänsyn. Utvärderingsmodeller kan utformas på olika sätt så länge de lever upp till EU:s fem juridiska grundprinciper (se avsnitt 2.1). Från ett samhällsekonomiskt perspektiv bör modellen även omfatta följande matematiska principer (Lunander och Andersson, 2004):

1. Rationell beslutsmetod: Vid lika kvalitet ska ett anbud med lågt pris föredras framför ett anbud med högt pris, vid lika pris ska ett anbud med hög kvalitet föredras framför ett anbud med låg kvalitet.
2. Transitiv: Anbuderna ska kunna rangordnas, så att om ett anbud A föredras framför ett anbud B som i sin tur föredras framför ett anbud C så ska även anbud A föredras framför anbud C.
3. Oberoende av irrelevanta alternativ: Rangordningen av anbud A i förhållande till anbud B ska vara oberoende av anbud C, och vice versa.
4. Icke mättnad: Modellen ska ge ett utfall där högre kvalitet föredras framför lägre kvalitet till ett givet pris. Omvänt ska modellen ge ett utfall där ett lägre pris föredras framför ett högre pris vid en given kvalitetsnivå.
5. Avtagande marginalnytta: Ju högre kvalitetsnivå desto mindre är upphandlande myndighet beredd att betala för ytterligare marginell kvalitetshöjning (rörelse längs indifferenskurvan i figur 1).

Vid tilldelning baserat på *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* är utvärderingsmodeller med monetära påslag och avdrag utifrån bedömd kvalitet att föredra framför modeller där anbudspris omvandlas till poäng (vi återkommer till detta nedan). Anledningen är att de lever upp både till de juridiskt och samhällsekonomiskt önskvärda egenskaper som listats ovan. Utan att gå in på detaljer innebär detta att upphandlarna på förhand bestämmer värderingen i kronor av olika kvalitativa aspekter, exempelvis energi- eller bränsleförbrukning. Här kan samhällsekonomiska aspekter komma in i utvärderingsmodellen genom att inkludera positiva eller negativa externa effekter (exempelvis kan modellen specificera ett skuggpris på bränsleförbrukning). För att kunna jämföra anbud tas ett jämförelsepris (även kallat utvärderingspris) fram genom att justera anbudspriset genom påslag eller avdrag. I det första fallet vinner den som har det högsta jämförelsepriset och i det andra fallet den som har det lägsta. Det spelar alltså ingen roll om påslag eller avdrag tillämpas, vid samma värdering av kvaliteten ger påslag eller avdragsmodeller samma utfall. Vid denna typ av utvärderingsmodell bör viktning i procent undvikas då det enbart tillför komplexitet och viktning redan ingår i modellen genom den monetära värderingen av kvalitativa aspekter (se Bergman och Lundberg (2013)).

I praktiken förekommer även modeller, så kallade poängvägningsmodeller, där pris omvandlas till poäng för att sedan i någon form viktas mot kvalitetspoäng. Prispoängen beräknas genom att jämföra varje anbudspris med exempelvis lägst inkomna anbudspris¹¹ vid en given poängskala. Lägst anbudspris tilldelas den högsta poängen och alla andra anbud tilldelas en prispoäng som reflekterar avvikelsen från lägst inkomna anbudspris. Poängvägningsmodeller lever inte upp till de kriterier som krävs för en samhällsekonomiskt effektiv modell som listades ovan och de riskerar att leda till godtycklig kontraktstilldelning (Andersson och Lunander, 2004; Bergman och Lundberg, 2009, 2013; Lundberg och Lundberg, 2020) och modellens utformning har central betydelse för upphandlingens potential som miljöpolitiskt styrinstrument (Lundberg och Marklund, 2011).

2.5 Sammanfattande kommentar

Sammantaget visar detta kapitel att de politiska målsättningarna med offentlig upphandling är flera och kan i vissa fall leda till målkonflikter. Vidare innebär upphandlingsregelverket begränsningar för den upphandlande myndigheten, men även strategiska möjligheter, vilka vi återkommer till i kapitel 5. En annan slutsats av detta kapitel är att de krav och kriterier som den upphandlande myndigheten ställer, exempelvis i relation till miljöhänsyn, kan innebära kostnader för den upphandlande myndigheten utifrån åtminstone två aspekter. Dels kan det uppstå kostnader för anpassning till miljökraven, vilka läggs på anbudsgivarens priser och dels kan kostnader uppstå till följd av att färre anbudsgivare deltar i upphandlingen på grund av att de ser det som olönsamt att anpassa sig till de uppställda kraven och/eller att upphandlingens komplexitet medför stora administrativa kostnader för företaget i samband med anbudsskrivning. I kommande två kapitel ges en beskrivning av miljöpolitiska styrmedel i allmänhet, samt av miljöhänsyn i offentlig upphandling i synnerhet.

¹¹ Det finns varianter på denna modell där jämförelsen görs med exempelvis median eller medelvärde - vilket inte löser problemet med den här typen av modeller (Andersson och Lunander, 2004; Bergman och Lundberg, 2009).

3. Miljöpolitiska styrmedel

För att kunna bedöma ändamålsenligheten med att använda offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel, behöver vi bedöma styrmedlets potential att leva upp till olika kriterier för samhällsekonomisk effektivitet, samt dess potential att påverka det aktuella miljöproblemet. Vi behöver även ta hänsyn till huruvida det finns andra relevanta styrmedel, såsom skatter, subventioner och utsläppsrätter, som adresserar det aktuella miljöproblemet, och ställa dessa i relation till de nyttor och kostnader som miljöhänsyn i offentlig upphandling innebär. Detta kapitel ger en översikt över ekonomiska begrepp såsom externa effekter och kostnadseffektivitet. Kapitlet beskriver även olika kategorier av styrmedel, och kriterier för att utvärdera dessa.

3.1 Miljöekonomiska överväganden

Nationalekonomi handlar om att studera hur samhällets begränsade resurser används på ett för samhället bästa sätt. Genom att anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv utgår vi i denna rapport från att upphandlaren, på uppdrag av politiker, har som mål att maximera välfärden (nyttan) för sina medborgare. Under de antaganden som gäller för perfekt konkurrens kommer de nivåer av produktion och konsumtion i jämvikt, som ges av att utbudet motsvarar efterfrågan, att motsvara en samhällsekonomiskt optimal - välfärdsmaximerande - resursfördelning (Lundmark, 2020). I jämviktspunkten säkerställer marknadsdynamiken att marginalkostnaden för produktionen motsvarar konsumenternas marginalnytta. Detta betyder att vi har effektivitet i både produktion och konsumtion, det vill säga resursanvändningen är optimerad i förhållande till tillgängliga resurser och målsättningar, och produktionen är anpassad efter konsumenternas preferenser.

Behovet av miljöpolitiska styrmedel har sin grund i att samhällets resurser är begränsade och att de därmed har en alternativ användning. Så länge som ingen på produktions- eller konsumtionssidan påverkar någon annans produktion eller konsumtion behövs ingen styrning. Under antaganden om perfekt konkurrens förekommer inte några icke prissatta sidoeffekter och det samhällsekonomiskt optimala utfallet nås. I realiteten förekommer det dock vanligt med icke prissatta sidoeffekter av konsumtion eller produktion, så kallade externa effekter.¹² Då effekterna inte är prissatta är det svårt för de drabbade att ställa krav på och erhålla kompensation, och den aktör som orsakar problemet har därmed inte några incitament att ändra sitt beteende och beakta effekterna i sina produktions- eller konsumtionsbeslut. Anta exempelvis att ett företag genererar föroreningar i vattendrag genom sin produktion, och att människors välfärd påverkas negativt av den miljöskada som uppstår. Om de drabbade individerna inte kompenseras för detta uppstår en negativ extern effekt. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är företagets produktionskostnad "för låg" då den inte inkluderar samhällets kostnad för miljöskadan, och företaget anses därför producera "för mycket" i förhållande till den samhällsekonomiskt optimala nivån. Grundpremisen för att föra miljöpolitik är att styra icke-optimal resursanvändning mot nivåer där externa effekter internaliseras och välfärden förbättras (Brännlund och Kriström, 2012; Lundmark, 2020).

¹² Externa effekter kan vara antingen positiva eller negativa. Innovationer utgör ett exempel på något som kan ha positiva externa effekter.

För att rätta till det marknadsmisslyckande som en icke-optimal resursanvändning innebär behöver beslutsfattare hantera det faktum att vi har knappa resurser, och besluta om hur dessa resurser ska användas på ett för samhället optimalt sätt. Detta kräver korrekta värderingar av samhällets kostnader för externa effekter, samt en analys av vilket styrmedel som är mest ändamålsenligt. Ett samhällsekonomiskt effektivt miljöarbete kan sägas bestå av två delar. Den ena delen handlar om att besluta om optimala miljömål, och den andra delen handlar om att nå dessa miljömål till en för samhället så låg kostnad som möjligt - det vill säga på ett kostnadseffektivt sätt. Mycket förenklat kan detta uttryckas som att samhället vill maximera miljönyttan per investerad krona.

Att besluta om optimala nivåer på miljömål innebär en komplex process, där icke prissatta externa effekter för det första behöver värderas på ett korrekt sätt (Lundmark, 2020). Beslutsfattare bör sedan jämföra värderingen av miljöförbättringen mot den kostnad som är förenad med dessa förbättringar. Den målnivå där samhällets marginella nytta av en miljöåtgärd sammanfaller med den marginella kostnaden som denna åtgärd innebär är, ur ett samhällsekonomiskt effektivt hänseende, den optimala nivån på miljömålet (Brännlund och Kriström, 2012). Detta är i realiteten en komplex, för att inte säga omöjlig uppgift, då kunskaper om kostnader förenat med skador och nyttor ofta är ofullständiga. Oavsett om miljömålet är optimalt satt eller ej, behöver beslutsfattaren sedan besluta om val av styrmedel för att uppnå miljömålet. Utifrån ett effektivitetsperspektiv bör detta val grundas på en bedömning av styrmedlets kostnadseffektivitet, det vill säga dess förmåga att uppnå det politiskt satta målet till en så låg kostnad som möjligt (Brännlund och Kriström, 2012). Andra kriterier för val av styrmedel kan innefatta styrmedlets måleffektivitet, flexibilitet, rättviseaspekter samt transparens (Bennear och Stavins, 2007; Brännlund och Kriström, 2012; Hanley med flera, 2007).

I kommande delar av kapitlet ges en kortfattad beskrivning av miljömål på olika nivåer, och Sveriges miljömålsarbete. Därefter beskrivs olika styrmedel för att nå dessa mål, samt kriterier utifrån vilka dessa styrmedel kan utvärderas.

3.2 Olika typer av miljömål

Vid beslut om val av styrmedel behöver, som nämndes ovan, den reglerande parten ha kännedom om källan till miljöproblemet och hur det aktuella miljömålet är formulerat. Detta avsnitt ger därför en översiktlig beskrivning av mål på olika rumsliga nivåer, samt av Sveriges miljömålsarbete.

Utifrån ett rumsligt – geografiskt - perspektiv delar Brännlund och Kriström (2012) in miljöproblem i tre kategorier, eller nivåer:

1. Globala miljöproblem
2. Regionala miljöproblem
3. Lokala miljöproblem

Globala miljöproblem är sådana som påverkar hela jordens befolkning, oavsett var källan till miljöproblemet är lokaliserad. Ett exempel är global uppvärmning, där halten av klimatpåverkande gaser i atmosfären blir densamma oavsett var utsläppen av gaserna sker – de kan

inte avgränsas geografiskt. Det gör att det är svårt att identifiera effekten av en klimatpolitisk åtgärd i ett land eller i en del av ett land. Notera att i den här rapporten begränsas inte miljöproblem till utsläpp. Det kan även handla om andra typer av negativ påverkan på miljö eller klimat, exempelvis biodiversitet.

Regionala miljöproblem är sådana där påverkan, i viss utsträckning, är begränsad till där källan till problemet är lokaliserad. Ett exempel är övergödning av sjöar och hav, där utsläppskällan kan vara lokaliserad till en viss plats, men den skada som övergödningen ger upphov till påverkar samtliga regioner som angränsar till det drabbade vattnet. En miljöåtgärd som riktar in sig på ett regionalt miljöproblem behöver alltså ta hänsyn till att källan till miljöproblemet inte nödvändigtvis befinner sig inom samma jurisdiktion. Här är det viktigt att poängtera att vad som betecknar en region är inte helt entydigt. Exempelvis tenderar enskilda länder, eller landområden, i en internationell kontext att betraktas som regioner, medan regioner i en svensk kontext ofta syftar på de administrativa geografiska indelningar som tidigare var landsting.

Med lokala miljöproblem avses sådana problem vars påverkan är begränsad till den plats där källan till problemet är lokaliserad. Några exempel är en kommun eller del av densamma som har specifika problem med trafikbuller, luftkvalitet till följd av utsläpp av avgaser, eller minskad biodiversitet till följd av utbredd användning av bekämpningsmedel inom jordbruket.

3.2.1 Sveriges miljömålsarbete

Sveriges nationella miljömål beslutades av riksdagen 1999 och består av det övergripande generationsmålet, 16 miljö kvalitetsmål, samt ett antal etappmål. Miljö kvalitetsmålen anger tillståndet i svensk miljö som arbetet siktar mot, medan etappmålen anger delmål som ska nås på vägen mot uppfyllandet av generationsmålet och ett flertal av miljö kvalitetsmålen. Tidigare har miljömålen stämts av mot att nås år 2020. Nästa hållpunkt för miljömålen är satt till år 2030. Samtliga miljömål har ett antal indikatorer som används i det årliga uppföljningsarbetet. För närvarande är det ännu långt kvar i arbetet med att nå de flesta av miljömålen, och i flera fall går utvecklingen åt fel håll (Sveriges Miljömål, 2022).

Att Sveriges 16 miljö kvalitetsmål beskriver ett framtida tillstånd i svensk miljö betyder inte att vissa av målen inte kan ha bäring på miljön bortom Sveriges gränser. Samtidigt kan vissa av målen ha liten betydelse för den lokala eller regionala miljön i vissa delar av Sverige. Då kommuner och regioner har möjlighet att översätta Sveriges nationella miljömål till lokala mål och åtgärder i linje med lokala förutsättningar, är det viktigt att förstå hur miljöproblem och formuleringen av ett miljömål relaterar till varandra, då detta har betydelse för val av styrmedel.

Även om vi i denna rapport utgår ifrån att miljömålen är optimalt satta är det av vikt att den reglerande parten har kännedom om källan till miljöproblemet och hur det aktuella miljömålet är formulerat, då kunskap om detta bör styra valet av styrmedel i praktiken. Kännedom om det miljömål som styrmedlet är avsett att "träffa" bidrar till ett mer informerat val av styrmedel, men utgör även en förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera ett styrmedel. De styrmedel som utgör den miljöpolitiska verktygslådan beskrivs i nästa avsnitt.

3.3 Miljöpolitiska styrmedel

Vanligtvis delas miljöpolitiska styrmedel in i följande tre kategorier:

1. Administrativa styrmedel
2. Ekonomiska styrmedel
3. Informationsbaserade styrmedel

I avsnitten nedan beskrivs de olika kategorierna av styrmedel närmare.

3.3.1 Administrativa styrmedel

Administrativa styrmedel kallas på engelska för *command-and-control* och innebär att den reglerande parten ger tydliga anvisningar för marknadens aktörer att efterleva. Administrativa styrmedel kan utgöras av regleringar som fastställer krav på bruk av viss teknologi, eller att producenter ska uppnå en viss miljömässig standard. De kan även utgöras av kvantitativa regleringar, som exempelvis specifika gränsvärden för tillåtna utsläpp eller målnivåer för luftkvalitet. I normalfallet anges administrativa styrmedel inom ramen för miljölagstiftning, och kan kombineras med någon typ av sanktion, exempelvis böter eller vite (Kolstad, 2000). Samtliga administrativa styrmedel karaktäriseras av ett centraliserat beslutsfattande vilket ger den förorenande parten begränsad möjlighet att själv fatta beslut om konsumtions- och produktionsnivåer, eller produktionsmetoder.

3.3.2 Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska, eller marknadsbaserade, styrmedel inkluderar exempelvis skatter, subventioner, avgifter, samt utsläppsrätter som handlas på en marknad (Hanley med flera, 2007). Utgångspunkten för denna typ av styrmedel är att de skapar incitament för marknadens aktörer att ändra beteende utan att nödvändigtvis ange hur anpassningen ska ske eller hur stor anpassningen ska vara. Med exempelvis en procentuell skatt kan marknadens aktörer välja mellan att dra ner på konsumtion respektive produktion, eller investera i grönare teknologi. Aktörens val påverkar hur mycket den kommer betala i skatt. Utgångspunkten är att skatten internaliserar kostnaderna för de negativa externa miljöeffekterna, och att aktörer behöver beakta storleken på skatten när de maximerar sin egen nytta vid beslut om konsumtion och/eller produktion. Subventioner fungerar på liknande sätt som skatter, men med skillnaden att aktörer erhåller en ersättning för att reducera sin miljöbelastning. Ekonomiska styrmedel verkar genom att förändra relativpriset, det vill säga göra konsumtionen eller produktionen av en vara eller tjänst dyrare i förhållande till ett jämförbart alternativ. Detta kan exempelvis illustreras med koldioxidskatten på drivmedel (Lundberg och Marklund, 2015). Vid en tillräckligt hög skatt på bensin kommer priskänsliga konsumenter att köra mindre bil och åka kollektivt istället, eller kanske till och med byta ut den bensindrivna bilen mot en elbil eftersom priset för att använda bensinbilen har stigit relativt priset för att åka buss eller köra elbil. Jämfört med administrativa styrmedel har ekonomiska styrmedel en indirekt påverkan på marknadens aktörer eftersom skatter generellt sett kan undvikas genom att aktörerna avstår från konsumtion eller produktion.

3.3.3 Informationsbaserade styrmedel

Informationsbaserade styrmedel syftar till att upplysa marknadens aktörer om hur konsumtion och produktion påverkar miljön, och ange möjliga lösningar till problemet (Söderholm och Hammar, 2005). Målet med informationsbaserade styrmedel är att bidra till ökad medvetenhet och hänsynstagande till miljö och natur när aktörerna fattar sina produktions- och konsumtionsbeslut. En annan målsättning är att höja aktörernas värderingar av miljö- och naturresurser (Lundberg och Marklund, 2015). Informationskampanjer, miljömärkningar och certifieringar av olika slag utgör exempel på informationsbaserade styrmedel.

Informationsbaserade styrmedel är frivilliga i sin styrning, medför inga belöningar eller bestraffningar och lämnar helt till den enskilde att bestämma om denne vill ändra sitt beteende. De är inte direkta på det sätt som administrativa styrmedel är, och verkar inte heller indirekt på relativpriset som ekonomiska styrmedel gör. Litteraturen beskriver därför informationsbaserade styrmedel som en signal till producenter och konsumenter och som ett komplement till ekonomiska styrmedel (Stern, 1999). Informationskampanjer om exempelvis investeringar i utsläppsreducerande teknologi kan bidra till att marknadens aktörer väljer investeringen framför neddragen produktion (eller konsumtion) och kan därmed komplettera ett ekonomiskt styrmedel i form av en utsläppsskatt.

3.3.4 Vilket slags styrmedel är offentlig upphandling?

När vi analyserar offentlig upphandling som styrmedel betraktar vi det i första hand som ett administrativt styrmedel. Det kan dock också ha karaktären av ett informationsbaserat styrmedel med syfte att skapa förståelse hos potentiella leverantörer för att de krav och kriterier som ställs kan kräva anpassningar och investeringar. Parallellt kan informationen om att myndigheter ställer miljökrav leda till ökad medvetenhet hos privata konsumenter – som eventuellt väljer att följa efter och ställa om sin efterfrågan till mindre miljöbelastande alternativ.

3.4 Kriterier för val av styrmedel

Valet av styrmedel bör vila på någon form av kriterier. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det framför allt kriterier om kostnadseffektivitet och måleffektivitet som brukar betonas. Införandet av mål- och kostnadsineffektiva styrmedel kan dock motiveras av andra kriterier, såsom flexibilitet, rättvisa och transparens. I detta avsnitt beskrivs dessa kriterier, utan inbördes rangordning, i syfte att ge läsaren en bild av på vilka grunder ett styrmedel kan utvärderas. Dessutom ger vi en bild av hur de styrmedel som presenterades i avsnittet ovan lever upp till dessa kriterier. I kapitel 4 ges en beskrivning av miljöhänsyn i offentlig upphandling utifrån kriterierna.

3.4.1 Kostnadseffektivitet

Med ett kostnadseffektivt styrmedel menas ett styrmedel som åstadkommer reduktionen i miljöproblem till lägsta möjliga kostnad för samhället (Hanley med flera, 2007). Ett mer formellt kriterium för när kostnadseffektivitet kan sägas råda är att den marginella kostnaden för ytterligare reduktion av miljöproblemet är lika stor för samtliga källor till problemet, samt att nivån på kostnaden förändras över tid så att den i nuvärdestermer är konstant (Hotelling, 1931; Salant, 2016; Brännlund och Kriström, 2012). Är detta uppnått finns det ingen möjlighet att i tid eller rum omfördela kostnaderna så att en reduktion av miljöproblemet nås till en lägre kostnad. Därmed används samhällets begränsade resurser optimalt. Konkret innebär kriteriet om kostnadseffektivitet att två produktionsanläggningar som ger upphov till samma typ av miljöskadliga utsläpp, skador på biodiversitet eller hotade arter kommer, vid den uppnådda målnivån, ha samma marginella kostnad för ytterligare reduktion av dessa problem. Om teknologierna (kostnaderna) för att reducera miljöpåverkan skiljer sig mellan anläggningarna innebär denna definition av kostnadseffektivitet att de kommer reducera sin belastning på miljö eller klimat olika mycket, men till en kostnad som för den sist producerade enheten är lika. En produktionsanläggning med relativt låga marginalkostnader för reduktion kommer reducera sin belastning i högre utsträckning jämfört med en anläggning som har en annan teknologi med högre marginalkostnader för reduktion. Genom att anpassa rening utifrån kostnadseffektivitetskriterier optimeras samhällets resurser och vi når största möjliga reduktion till lägsta möjliga samhällskostnad.

Med ekonomiska styrmedel såsom skatter är intentionen att kostnaden för miljöproblemet, exempelvis utsläpp, ska inkluderas - prissättas - i den utsläppande partens kostnadskalkyl, och att varje enskild aktör som genererar utsläpp sedan väljer sin egen vinstmaximerande nivå av utsläppsreduktion, vilket därmed ger ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt utfall.

Administrativa styrmedel, å andra sidan, ger begränsat utrymme för den enskilde aktören att avgöra *hur* reduktionen av det som leder till miljöproblem ska gå till eller *hur stor* reduktionen ska vara (aktören får dock välja att släppa ut mindre än vad gränsnivån föreskriver). Om vi antar att de producenter som orsakar ett miljöproblem har olika produktionsteknologier kommer införandet av en enhetlig reglering, i form av exempelvis ett gränsvärde för utsläpp eller bevarande av biodiversitet, innebära att marginalkostnaderna för de förbättrande åtgärderna skiljer sig åt mellan producenterna. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det önskvärt att den som har låga marginalkostnader för att reducera sin belastning på miljö eller klimat står för en relativt stor reduktion, medan den som har höga marginalkostnader för rening står för en mindre reduktion. Detta är dock inte möjligt i fallet med ett enhetligt gränsvärde som gäller för samtliga producenter.

Samma situation uppstår om det administrativa styrmedlet består av krav på anpassning till en viss produktionsstandard för producenter med heterogena produktionsteknologier. I teorin är det möjligt att utforma administrativa styrmedel så att kravet om kostnadseffektivitet är uppfyllt, även i fallet med olika produktionsteknologier. Detta kräver dock att nivån för exempelvis utsläppsreduktion, eller produktionsstandard, är individuellt bestämd för varje producent, så att marginalkostnaden för ytterligare utsläppsreduktion är densamma för samtliga producenter. Då detta skulle vara mycket resurskrävande blir det i praktiken omöjligt. Det skulle nämligen kräva att varje producent tillhandahåller sanningsenlig och detaljerad information om sina egna marginalkostnader för utsläpp (Kolstad, 2000). Även om ett strikt krav på kostnadseffektivitet är svårt att uppnå inom ramen för administrativa styrmedel, är det relativt vanligt att administrativ reglering ser olika ut för

olika branscher, men även för företag inom samma bransch. Detta innebär att styrmedlet närmar sig ett kostnadseffektivt utfall (Helfand med flera, 2003). Vid en jämförelse mellan olika typer av administrativa styrmedel som syftar till att reducera utsläpp (begränsningar för utsläpp, begränsningar för utsläpp per enhet, begränsningar i insatsfaktorer, krav på specifik teknologi, etc.) konstaterar Helfand med flera (2003) att gränsvärden för utsläpp är det alternativ som ligger närmast att vara kostnadseffektivt, då det ger relativt mest flexibilitet för den förorenande parten.

3.4.2 Måleffektivitet

Förutom kostnadseffektivitet kan miljöpolitiska styrmedel bedömas utifrån deras förmåga att leda till att uppsatta mål för klimat och miljö nås, det vill säga styrmedlets *måleffektivitet*. Med måleffektivitet avses mer formellt huruvida ett styrmedel får mätbara positiva miljöeffekter, som är möjliga att förutsäga på förhand och leder till att uppsatta miljömål nås (Hanley med flera, 2007; Brännlund och Kriström, 2012). Måluppfyllelsegraden handlar om i vilken grad styrmedlet har effekt och bidrar till att ett visst miljömål uppfylls (Brännlund och Kriström, 2012).

Då administrativa styrmedel normalt sett inte (lagligt) kan undvikas, brukar man tala om att de har en direkt påverkan på marknadens aktörer. Av denna anledning anses administrativa styrmedel generellt ha potential till uppfyllelse av miljömål (Brännlund, 2018). Ekonomiska styrmedel har fördelen att de är kostnadseffektiva, men nackdelen att det kan vara svårt att på förhand beräkna deras miljöeffekter, det vill säga i vilken utsträckning de bidrar till måluppfyllelse. Exempelvis kan en miljöskatt leda till att de förorenande aktörerna drar ner på produktionen, investerar i utsläppsreducerande teknologi eller helt enkelt fortsätter som tidigare. Sammantaget gör detta att det är svårt att förutsäga skattens potential att nå uppsatta miljömål. Även i fallet med informationsbaserade styrmedel, som är ett högst frivilligt styrmedel, är det svårt att förutsäga miljöeffekter. I tillägg är informationsbaserade styrmedel generellt sett svåra att följa upp effekter av, då det inte alltid står klart om aktörer tillgodogjort sig informationen eller ej.

3.4.3 Flexibilitet

Kriteriet om flexibilitet kan enklast beskrivas som ett styrmedels förmåga att anpassas efter olika förutsättningar i syfte att reducera osäkerhet i utfall och öka måluppfyllelsen (Helfand med flera, 2003). Ett styrmedel, eller en kombination av styrmedel som präglas av flexibilitet kan därmed vara att föredra då det råder stor osäkerhet om exempelvis företagens kostnadsfunktioner för reduktion av miljöbelastning eller då det råder osäkerhet om hur företag kommer svara på miljöreglering (Helfand med flera, 2003). I en situation med producenter bidrar till miljöföroreningar i olika grad och den reglerande parten är osäker på hur en skatt eller subvention ska utformas för att reducera miljöbelastning till en viss nivå, utgör administrativ reglering i form av ett gränsvärde ett flexibelt instrument i det avseendet att det reducerar osäkerheten i utfall (Kolstad, 2000). I andra situationer kan en kombination av styrmedel vara att föredra ur flexibilitetssynpunkt, exempelvis en kombination av gränsvärden, skatt, och subvention, där företaget betalar en skatt ifall det släpper ut mer än vad gränsvärdet tillåter, och erhåller en subvention ifall det släpper ut mindre än vad gränsvärdet tillåter. Roberts och Spence (1976) argumenterar för att en sådan kombination gör att väldigt

höga utsläppsnivåer kan undvikas tack vare de fastställda gränsvärdena, medan subventioner ger incitament till ytterligare utsläppsminskningar i de fall där marginalkostnaden för ytterligare utsläppsreduktion är låg.

Flexibilitet kan också avse huruvida ett styrmedel kan anpassas efter exempelvis lokala förutsättningar, i syfte att bättre "träffa" ett miljöproblem, eller bättre spegla preferenserna hos de som påverkas lokalt (Lundberg med flera, 2009). Ur detta perspektiv ses styrmedel som beslutas om på nationell nivå, såsom miljölagstiftning, skatter och subventioner, som exempel på icke-flexibla styrmedel. Styrmedel som kan anpassas och beslutas om på lokal nivå, såsom miljöanpassad offentlig upphandling, ses däremot som mer flexibla.

3.4.4 Rättvisa

När man talar om rättvisa som ett kriterium för att motivera ett miljöpolitiskt styrmedels införande handlar det om att styrmedlet bör uppfattas som rättvist ur ett fördelningsperspektiv, för att aktörer ska ha en vilja och motivation att delta i miljöarbetet (Helfand med flera, 2003; Benneer och Stavins, 2007). Fördelningen avser vanligtvis kostnader för att komma till rätta med eller reducera de negativa effekterna av ett miljöproblem. Ekonomiska styrmedel har generellt potential att uppfattas som rättvisa. Exempelvis kan intäkterna av en miljöskatt omfördelas till att kompensera de som har lite möjlighet att undvika skatten (Brännlund, 2018). En miljöskatt uppfyller generellt också *förorenaren betalar-principen* då kostnaden för miljöbelastningen läggs på den belastande aktören.

Två kostnadseffektiva styrmedel, såsom skatt och subvention, kan dock ha olika påverkan på företagets vinstutfall och därmed uppfattas olika ur ett fördelningsperspektiv, även om utfallet i termer av miljöbelastning är detsamma. I en situation där en producent ger upphov till någon form av skada på miljö eller klimat i sin produktion innebär en beskattning att producenten har incitament att reducera sin påverkan på miljö eller klimat så länge dess marginalkostnad för reduktion är mindre än skattens storlek. När marginalkostnaden för reduktionen överstiger skatten är det billigare för producenten att betala skatten än att reducera ytterligare. Producentens totala kostnader under denna regim utgörs därmed av kostnader för reduktion plus skatt. Under en regim med subvention erhåller producenten istället en betalning för varje enhet reduktion den bidrar med. Så länge den betalningen överstiger marginalkostnaden för reduktion kommer producenten att reducera sin belastning på miljö eller klimat och samtidigt tjäna pengar på det. Betalningsströmmarna skiljer sig alltså mellan en skatt och en subvention.

Ett administrativt styrmedel i form av exempelvis ett enhetligt gränsvärde för utsläppsnivåer innebär att producenterna tar kostnaden för utsläppsreduktionen direkt utan att betala någon skatt för utsläpp, eller erhålla någon subvention för utsläppsreduktion (givet att utsläppen enbart regleras via gränsvärdet). Detta betyder att även om ett uniformt gränsvärde leder till högre samhällskostnader för utsläppsreduktion, aggregerat över samtliga producenter, kan producenterna själva föredra ett uniformt gränsvärde framför en skatt utifrån sitt eget vinstperspektiv (Helfand med flera, 2003). Att subventioner och administrativa styrmedel i form av gränsvärden kan innebära lägre kostnader för utsläppsreduktion för den enskilde producenten jämfört med en skatt, gör att dessa styrmedel kan uppfattas som politiskt mer gångbara jämfört med skatter (Helfand med flera, 2003).

3.4.5 Transparens

Ett kriterium som brukar benämnas som icke-ekonomiskt, men som likafullt kan ha bäring på val av miljöpolitiskt styrmedel utgörs av huruvida styrmedlets funktionssätt präglas av *transparens* (Benneer och Stavins, 2007). Detta kriterium handlar i huvudsak om i vilken utsträckning process och metoder för planering, genomförande, och uppföljning av olika styrmedel präglas av öppenhet och tydlighet. Transparens på planeringsstadiet handlar om att tydliggöra koppling mellan mål och medel, vilket innebär att redovisa vilka miljöeffekter som kan förväntas av ett styrmedel, och vilket eller vilka miljömål dessa effekter avser att bidra till. Transparens handlar också om att tydliggöra uppskattade och faktiska kostnader som är förenade med de åtgärder som vidtas, exempelvis miljöhänsyn. Tidigt i processen bör man planera för hur och när uppföljning av ett styrmedel ska ske. Metoder och processer för uppföljning kan se olika ut för olika styrmedel, och kan kräva mer eller mindre arbete i form av datainsamling och analys. En uppföljning som präglas av tydlighet och öppenhet är en förutsättning för att kunna förbättra ett styrmedels måluppfyllelse, men även för att kunna göra jämförelser med andra styrmedel både före och efter införandet, för att säkerställa att resurser används på ett, för samhället, bästa möjliga sätt.

Kriteriet om transparens kan även handla om den institutionella kapaciteten i ett land, och huruvida det finns förutsättningar för myndigheter att bedriva exempelvis tillståndsprövning, kontroll av industrier, eller utfärdande av skatter och avgifter utan att varningsflaggor för korruption och nepotism höjs (Russel och Powell, 1996). Ifall det saknas institutionell kapacitet att genomdriva ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel, kan det tjäna sitt syfte att välja ett styrmedel som förvisso inte leder till högsta möjliga miljönytta till lägsta möjliga kostnad, men som ställer lägre krav på exempelvis myndigheters kontrollfunktion, eller att myndigheter ska vara fria från korruption (Russel och Powell, 1996).

3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har de kategorier av styrmedel som presenterats i kapitlet olika egenskaper, och deras styrkor och svagheter beror på vilka kriterier som används för att motivera och utvärdera dem. Utifrån de kriterier som vanligtvis används vid införande av miljöpolitiska styrmedel sammanfattas dessa egenskaper i tabell 1 nedan.

Medan ekonomiska styrmedel är det enda styrmedlet som kan ses som samhällsekonomiskt kostnadseffektivt, har administrativa styrmedel potential att vara både måleffektiva och flexibla. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är informationsbaserade styrmedel flexibla, men relativt svaga när det kommer till mål- och kostnadseffektivitet, samt när det kommer till möjligheter att följa upp med avseende på effekt. Samtliga styrmedel har potential att vara både rättvisa och transparenta. Huruvida denna potential realiserar beror på utformningen av styrmedlet i förhållande till marknadens egenskaper och dess avsedda verkan.

Tabell 1. Beskrivning av styrmedel utifrån de olika utvärderingskriterierna

	Ekonomiska styrmedel	Administrativa styrmedel	Informationsbaserade styrmedel
Kostnadseffektivitet	Ja	Nej	Nej
Måleffektivitet	Nej	Kan vara	Nej
Flexibilitet	Nej	Kan vara	Ja
Rättvisa	Kan vara	Kan vara	Kan vara
Transparens	Kan vara	Kan vara	Kan vara
Har mätbar effekt	Ja	Ja	Nej

Utifrån styrmedlets egenskaper går det även att dra slutsatser om huruvida det bör användas som ett komplement eller substitut till andra existerande styrmedel. En beslutsfattare som står i begrepp att införa ett styrmedel bör nämligen inleda detta arbete med att undersöka huruvida det redan existerar andra styrmedel som avser åtgärda miljöproblemet ifråga, samt i vilken grad det i så fall är framgångsrikt i detta (Lundberg med flera, 2009).

Förenklat är tre scenarion möjliga. I scenario 1 åtgärdas, internaliseras, de negativa miljöeffekterna fullt ut av existerande styrmedel, och det finns då ingen anledning att införa ytterligare styrmedel då det innebär ett överutnyttjande av befintliga resurser. I scenario 2 hanterar existerande styrmedel till viss del de negativa miljöeffekterna. Om det av någon anledning inte går att skärpa det befintliga styrmedlet (exempelvis genom att höja en skatt eller införa mer strikt reglering) kan ytterligare åtgärder i form av andra styrmedel, vidtas. En mix av styrmedel bör utformas med beaktande av styrmedlens förmåga att komplettera varandra. I scenario 3 är de negativa miljöeffekterna inte alls hanterade med hjälp av befintliga styrmedel. Om det beror på att nivån av styrning är för låg och det av någon anledning inte går att skärpa styrningen finns det skäl att överväga att ersätta det befintliga styrmedlet med något annat.

Som nämnts tidigare är miljöhänsyn i offentlig upphandling i första hand att betrakta som ett administrativt styrmedel. En stor del av dess potential till miljöeffekt ligger därmed i hur upphandlingen utformas, exempelvis med avseende på vilka miljökrav som ställs i förhållande till den miljöprestanda som redan finns på marknaden, vilken betydelse de har för valet av leverantör, och hur detta hanteras i kontraktsvillkor och rutiner för uppföljning. I kapitel 4 analyseras offentlig upphandling utifrån de kriterier som beskrivits i detta kapitel med beaktande av marknads- och verksamhetsmässiga förutsättningar. Kapitel 5 visar vad upphandlarsidan behöver tänka på i en situation då den står i begrepp att beakta miljöhänsyn, och kapitel 6 illustrerar och diskuterar potentialen med miljöhänsyn i offentlig upphandling med hjälp av ett empiriskt exempel.

4. Miljöhänsyn i offentlig upphandling

Föregående kapitel har beskrivit olika kategorier av miljöpolitiska styrmedel, samt de kriterier som dessa styrmedel generellt brukar utvärderas mot. Med utgångspunkt i dessa kriterier avser föreliggande kapitel beskriva och diskutera ändamålsenligheten och effektiviteten med det miljöpolitiska styrmedel som miljöhänsyn inom offentlig upphandling utgör. I anslutning till detta diskuteras de konkurrenseffekter miljöhänsyn i offentlig upphandling kan leda till. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av hur miljöanpassad offentlig upphandling vuxit fram de senaste decennierna, samt hur det är avsett att fungera i praktiken.

4.1 Framväxten av miljöhänsyn i offentlig upphandling

Sedan millennieskiftet har fokus på miljöhänsyn i offentlig upphandling ökat, och ett flertal strategier på området har lanserats, framför allt inom EU, men även bland övriga OECD länder (Europeiska kommissionen, 2008). År 1997 skrevs *hållbar utveckling* in som ett av EU:s grundläggande mål i fördraget. I EU:s strategi för hållbar utveckling från 2001 gavs miljö gavs ytterligare vikt (Europeiska Kommissionen, 2001). År 2002 nämns miljöhänsyn i offentlig upphandling uttryckligen i planen för att uppnå hållbarhetsmålen och med strategin om en integrerad produktpolitik görs en uttalad satsning på miljöhänsyn i offentlig upphandling (Europeiska kommissionen, 2003). Medlemsländerna uppmanas att ta fram handlingsplaner för att öka antalet upphandlingar med miljöhänsyn och det ledde bland annat fram till att en handlingsplan för Sverige togs fram 2007 (Regeringens skrivelse 2006/07:54). Innan dess hade Sverige haft en delegation för ekologiskt hållbar offentlig upphandling, som genomförde utbildningar och stöttade offentliga inköpare i dessa frågor (Regeringens skrivelse 2006/07:54). Sverige inrättade år 2015 Upphandlingsmyndigheten i syfte att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling och samla upphandlingsstödet under en myndighet (SOU 2013:12).¹³ För att bistå upphandlande myndigheter i att upphandla mer hållbart tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten bland annat kriterier för olika produkter och tjänster vid beaktande av miljöhänsyn, samt vägledning vid beräkning av livscykelkostnader (LCC) och kostnader för externa miljöeffekter.

I kommissionens meddelande *KOM(2008)400 Upphandling för en bättre miljö* angavs ett flertal strategier för att öka förekomsten av miljöhänsyn i offentlig upphandling bland medlemsstaterna. Strategierna inkluderade gemensamma miljökriterier, förenklad beräkning av livscykelkostnader, samt politiska mål (Europeiska kommissionen, 2008). Flera europeiska länder har antagit specifika konsumtionsmål för offentlig sektor vad gäller miljöhänsyn inom offentlig upphandling. Inom exempelvis livsmedelsområdet antog Sveriges regering ett inriktningsmål 2006 om att konsumtionen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor bör öka till 25 procent år 2010, i syfte att stimulera marknaden för ekologisk livsmedelsproduktion och bidra till målet om ekologiskt certifierad odlingsbar mark i Sverige och därtill hörande miljö-kvalitetsmål (Regeringens skrivelse 2005/06:88). I livsmedelsstrategin från 2017 höjdes ambitionen till att 60 procent av den offentliga sektorns livsmedelsinköp ska vara ekologiska år 2030, för att bidra till ett mål om 30 procent ekologisk certifierad odlingsbar mark i Sverige (Regeringskansliet, 2017). Nationella konsumtionsmål för ekologiska livsmedel finns även i exempelvis Finland, Frankrike och Italien (Europeiska regionkommittén, 2018).

¹³ Innan dess hade Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet parallellt ansvar för stöd och vägledning i upphandlingsfrågor, medan Konkurrensverket ansvarade för tillsynsfrågor (SOU 2013:12).

I direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägfordon (2009/33/EG) från 2009 ställer EU krav på att medlemsstaterna beaktar energi- och miljöpåverkan vid upphandling av vägtransportfordon. Under 2019 ändrades direktivet till att ange minimikrav vad gäller andelen rena¹⁴ och energieffektiva fordon som upphandlas inom varje medlemsstat (2019/1161/EU). För Sverige gäller exempelvis att 38,5 procent av offentligt upphandlade personbilar ska vara rena från och med 2023 och motsvarande siffra för bussar är 45 procent (Prop. 2019/20:65). Liknande konsumtionsmål, men av mer övergripande och frivillig karaktär finns exempelvis i Norge, där regeringen har som mål att klimat- och miljöhänsyn ska beaktas i 30 procent av de offentliga inköpen och i högre utsträckning där det kan vara relevant (Regeringen, 2021).

Regelverket gällande miljöhänsyn vid offentlig upphandling bygger i stor utsträckning på frivillighet, och upphandlande myndigheter har stor frihet att själva avgöra vilka samhällsintressen de prioriterar och hur upphandlingen ska utformas. Under de senaste åren har det framförts förslag på tillägg till EU:s lagstiftning som ska göra det mer tvingande för upphandlande myndigheter att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling. Mer konkret handlar förslagen om att göra det obligatoriskt att använda EU:s miljökriterier för olika produkter och tjänster, att lagstiftaren reglerar att en viss procentuell andel ska upphandlas med miljöhänsyn, samt att användningen av livscykelkostnader inom offentlig upphandling ökar (Halonen, 2021). I linje med detta föreslog kommissionen inom ramen för EU:s *Gröna giv* ett införande av obligatoriska minimikriterier och mål för miljöanpassad offentlig upphandling (Europeiska kommissionen, 2020a). Det finns även planer på att göra rapportering kring miljöanpassad offentlig upphandling obligatorisk, i syfte att följa upp dess användning. Bakgrunden till dessa skärpningar på EU-nivå är att den frivilliga implementeringen av miljöhänsyn i offentlig upphandling anses vara ineffektiv, och att implementeringen skiljer sig i hög utsträckning mellan medlemsländer (Europeiska kommissionen, 2020b; Andhov med flera, 2021).

Även i Sverige förs diskussioner om att skärpa skrivningarna kring särskilda hänsyn i svensk upphandlingslagstiftning. Nuvarande lagtext i 4 kap. LOU och 4 kap. LUF anses ha karaktären av en målsättning då den anger att upphandlande myndighet/enhet *bör* beakta miljöhänsyn om upphandlingens art motiverar detta. I skrivande stund ligger det ett lagförslag där skrivningen är skärpt till att upphandlande myndighet/enhet *ska* beakta klimatet vid offentlig upphandling, och att den även *ska* beakta miljön när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte (Ds 2021:31).

De politiska målsättningarna med miljöhänsyn i offentlig upphandling är med andra ord höga, och så är även förväntningarna. Utöver en potentiell miljönytta finns det förväntningar om att miljöhänsynen kan bidra till att exempelvis stimulera innovation och utveckling, stärka ekonomin, bidra till bättre hälsa samt öka medvetenheten kring miljöfrågor (Europeiska kommissionen, 2008, 2020a; Upphandlingsmyndigheten, 2021c). Utöver de konkreta konsumtionsmålen för miljöhänsyn i offentlig upphandling kommer dessa förväntningar till uttryck i flertalet svenska policyförslag. Exempelvis ser regeringen ett ökat beaktande av hållbarhet inom offentlig upphandling som ett verktyg i arbetet med genomförandet av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling (Prop 2019/20:188). I regeringens klimatpolitiska handlingsplan anges dessutom att offentlig upphandling kan vara ett effektivt instrument för att nå klimatmålen (Prop 2019/20:65), något som Konjunkturinstitutet (2020) dock ställer sig kritiska till i sin miljöekonomiska rapport från 2020.

¹⁴ Med avseende på utsläpp av koldioxid, kväveoxider och partiklar, samt med avseende på drivmedel.

Även inom OECD har olika länder antagit strategier och stöttar med vägledande material i syfte att öka förekomsten av miljöhänsyn i offentlig upphandling. OECD betonar dock målkonflikten i att balansera sekundära (exempelvis miljöpolitiska) mål mot offentlig upphandlings primära mål, vilket är att leverera varor och tjänster nödvändiga för att utföra den offentliga sektorns uppdrag i god tid och på ett ekonomiskt och effektivt sätt. Inom OECD rekommenderas därför att offentlig upphandling bör ses som *ett* möjligt verktyg i arbetet med att uppnå miljöpolitiska mål, samt att dess effektivitet bör utvärderas och jämföras med andra miljöpolitiska styrmedel (OECD, 2016).

4.2 Att styra via miljöhänsyn

Inom EU definieras miljöanpassad offentlig upphandling 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." (Europeiska kommissionen, 2008, s.4). Den politiska idén bakom miljöhänsyn i offentlig upphandling är att upphandlande myndigheters efterfrågan på produkter med lägre miljöpåverkan, med hjälp av den offentliga sektorns marknadsmakt, ska leda till utveckling av marknader för mer miljövänliga produkter, samt forma hållbara produktions- och konsumtionstrender (Europeiska kommissionen, 2008).

Upphandlande myndigheters efterfrågan på mer miljövänliga produkter kan antingen ta formen av en substitutions- eller omställningspolicy (Lundberg med flera, 2016). Med en substitutionspolicy substituerar den upphandlande myndigheten en produkt med bättre miljöprestanda för en produkt med samma funktion, men med sämre miljöprestanda. En omställningspolicy fungerar så att den upphandlande myndigheten ställer miljökrav som gör att leverantören måste ändra sin produktion för att nå den miljöprestanda som efterfrågas (Lundberg och Marklund, 2013b; Lundberg med flera, 2016). Medan en omställningspolicy har ambitionen att direkt styra leverantörerna mot en mindre miljöbelastande produktion, har en substitutionspolicy en mer långsiktig ambition. Tanken är att genom att i första hand bidra till ökad efterfrågan på befintliga produkter skapas incitament för omställning. Det är också möjligt att en och samma upphandling har formen av både substitutions- och omställningspolicy. För potentiella leverantörer, som utan anpassningar uppfyller de miljökrav som upphandlande myndighet efterfrågar, utgör miljöhänsynen en substitutionspolicy. För potentiella leverantörer som måste ställa om för att möta kraven antar miljöhänsynen istället formen av en omställningspolicy.

4.3 Kriterier för att utvärdera miljöhänsyn i offentlig upphandling

I det här avsnittet analyseras offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel utifrån kriterier om kostnads- och måleffektivitet, flexibilitet, rättvisa och transparens.

4.3.1 Kostnads- och måleffektivitet

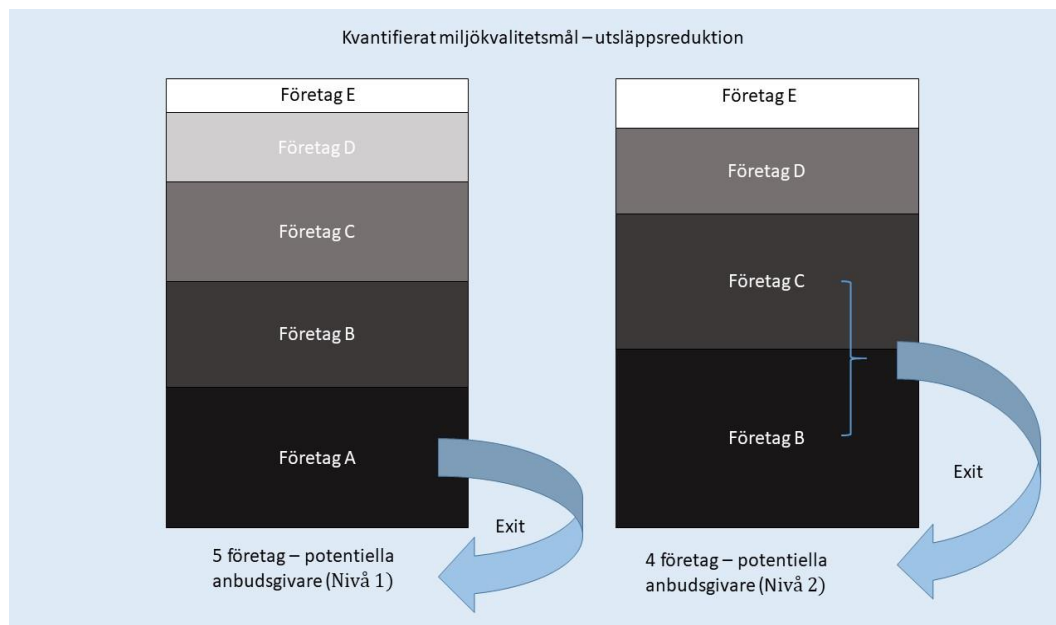
Att ställa miljökrav inom offentlig upphandling kan bäst beskrivas som ett administrativt styrmedel, då miljöhänsynen i normalfallet gör sig gällande genom krav och kriterier som upphandlarsidan anger i upphandlingsdokumenten (Lundberg och Marklund, 2013b). En

och samma upphandling anger i normalfallet samma krav och kriterier för alla potentiella anbudsgivare och för alla i upphandlingen ingående delkontrakt. Av detta följer att för att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska vara ett kostnadseffektivt styrmedel, det vill säga leda till att alla anbudsgivare på marginalen har samma kostnad för att anpassa sig till efterfrågad miljöstandard måste de a priori ha samma – identiska – produktionsteknologi. På de flesta marknader är det dock rimligt att utgå från att leverantörernas produktionsteknologi skiljer sig åt beroende på exempelvis storlek eller kompetens. Därmed kommer de också uppvisa olika kostnader, både totalt och på marginalen, för att anpassa sig till den miljöstandard som efterfrågas (Lundberg och Marklund, 2013a). Som styrmedel kan miljöhänsyn i offentlig upphandling därför inte anses vara samhällsekonomiskt kostnadseffektiv.

Som nämnts ovan avser måleffektivitet huruvida ett miljöpolitiskt styrmedel får mätbara positiva miljöeffekter, som är möjliga att förutsäga på förhand och leder till att uppsatta mål nås (Hanley med flera, 2007), medan måluppfyllelsegraden handlar om i vilken *grad* styrmedlet har *effekt* och bidrar till att ett miljömål uppfylls (Brännlund och Kriström, 2012). Administrativa styrmedel anses generellt ha hög grad av måluppfyllelse, genom att ange en viss standard eller kvantitativ nivå för aktören att förhålla sig till (Brännlund, 2018). Med den utgångspunkten skulle man kunna förvänta sig att miljöhänsyn inom offentlig upphandling präglas av både måleffektivitet och hög måluppfyllelsegrad.

En avgörande faktor i sammanhanget är dock att deltagande i en offentlig upphandling är frivilligt för potentiella anbudsgivare, och därmed också anpassning till de miljökriterier som upphandlingsdokumentet föreskriver. De företag som inte lever upp till efterfrågad miljöprestanda behöver sålunda inte göra några miljöanpassningar såvida de inte väljer att delta i upphandlingen. Dessutom är det endast i de fall där miljökriterier är angivna som skallkrav som det krävs att de företag som väljer att delta i upphandlingen gör anpassningen för att vara kvalificerade för anbudsutvärdering. Företagens frihet att välja mellan att delta i upphandlingen eller inte gör det svårt att förutsäga om styrmedlet kommer att få mätbara positiva miljöeffekter, vilket innebär att offentlig upphandling inte kan betraktas som ett måleffektivt styrmedel.

Figur 4: Måleffektivitet. Källa: Lundberg och Marklund (2015).



I figur 4 illustreras sambandet mellan måleffektivitet och beslutet att delta i offentlig upphandling. I Lundberg och Marklund (2015) beskrivs detta med hjälp av staplarna som illustrerar ett kvantifierat miljö kvalitetsmål, närmare bestämt en utsläppsreduktion som krävs för att nå målet. I analysen utgår forskarna från antagandet om att det är fem potentiella leverantörer (företag) som orsakar problemet. Företagens sätt att tillhandahålla varan, tjänsten eller entreprenaden skiljer sig åt, de har med andra ord olika produktionsteknologi, och därmed skiljer sig deras del av utsläppen sig åt. Företag A har den miljömässigt sämsta produktionsteknologin och störst del i utsläppen.

För enkelhetens skull antas att det är endast en upphandlande myndighet som genom miljöhänsyn i en upphandling har för avsikt att nå miljö kvalitetsmålet¹⁵, det vill säga den utsläppsreduktion som illustreras av staplarna i figuren. Om myndigheten känner till företagens produktionsteknologi (har perfekt information) kan den, teoretiskt, anpassa miljöhänsynen så att den rening som krävs för att nå målet blir proportionell mot företagens andel av utsläppen. I stapeln till vänster är det företag A som ligger längst ifrån den miljöstandard som efterfrågas, nivå 1. För att motsvara kraven måste A, genom investeringar i renare produktionsteknologi, minska sina utsläpp motsvarande den svarta ytan i stapeln. Företag A kommer också att ha högst kostnader för att anpassa sig till miljöstandard. I kapitel 2 såg vi att ju högre anpassningskostnaderna är, allt annat lika, desto mindre är sannolikheten att företaget kommer att lämna anbud. Om A inte deltar ökar reduktionskraven på de övriga fyra potentiella leverantörerna, då de måste kompensera för att A inte tar sin del av reningen. Miljöhänsynen skärps då till nivå 2. Med ambitionen att nå målet och därmed vara måleffektivt kommer reduktionskravet per företag att öka när antalet anbudsgivare går ner. Detta illustreras med den högra stapeln i figur 4. När kravet på företag B ökar, stiger anpassningskostnaden för företag B och därmed ökar sannolikheten att även B avstår upphandlingen. Eftersom varken A eller B deltar och sannolikt inte C heller (som vid

¹⁵ En analys baserad på flera myndigheter och flera upphandlingar blir mer komplex utan att tillföra något annat än att visa på det koordineringsproblem som uppstår vid offentlig upphandling i förhållande till måleffektivitet.

nivå 2 på miljöhänsynen har en reningskostnad av minst samma storlek som A), är inte upphandlingen måleffektiv. Med det sagt kan den ändå leda till utsläppsminskning, det vill säga ha en effekt, om minst en av de andra potentiella leverantörerna (D eller E) deltar i upphandlingen. Se Lundberg och Marklund (2015) för mer detaljer.

Så här långt har vi beskrivit varför offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel varken är kostnads- eller måleffektivt. De kommande tre avsnitten beskriver kriterier som kan motivera införandet av ett styrmedel som i övrigt inte uppfyller kriterierna om mål- och kostnadseffektivitet. De förutsättningar som krävs för att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska bidra till positiva effekter på miljön, det vill säga, vara ett verksamt styrmedel, och vad utfallet kan bli ifall dessa förutsättningar inte gäller, beskrivs närmare i avsnitt 4.4.

4.3.2 Flexibilitet

Miljöhänsyn i offentlig upphandling är som politiskt styrmedel i hög utsträckning frivilligt för upphandlande myndigheter att implementera. Det står alltså svenska upphandlande myndigheter relativt fritt att välja *om* de vill ta miljöhänsyn, *nivån* på miljöambitionerna och *hur* de ska utforma upphandlingen.¹⁶ En upphandlande myndighet, exempelvis en kommun, kan alltså välja att "gå längre" i sina miljöambitioner än vad övrigt gällande styrmedel föreskriver, eller jämfört med miljöambitioner hos andra upphandlande myndigheter. Ur den aspekten kan miljöhänsyn i offentlig upphandling ses som ett relativt flexibelt styrmedel, jämfört med exempelvis en bensinskatt eller ett administrativt styrmedel i form av ett kvantitativt gränsvärde för utsläpp. De är desamma i hela landet och för alla aktörer som bidrar till problemen.

I en situation där exempelvis en kommun upplever ett lokalt miljöproblem i form av dålig luft på grund av trafiksituationen kan det behövas lokalt anpassade styrmedel. Den enskilda kommunen har dock generellt ingen möjlighet att införa en lokal skatt eller subvention i syfte att minska biltrafiken (trängselskatt används generellt i hårt trafikerade storstadsområden). Den har förmodligen en begränsad möjlighet att påverka miljölagstiftningen så att det blir mer strikta lagar och regler för bilar som framförs i den enskilda kommunen. Då ett beslut om bilfria områden kan vara politiskt svårt att genomföra, återstår för kommunen att använda sig av mjukare, frivilliga styrmedel. Ett sådant kan vara informationskampanjer som syftar till att minska biltrafiken. Ett annat kan vara att ta miljöhänsyn och ställa krav på att de transporter som kommunen upphandlar ska uppfylla verksamma miljökrav. Huruvida detta får en reell effekt på miljöproblemet kommer bland annat bero på hur stor andel kommunens transporter utgör av de totala transporterna.

På samma sätt kan det finnas omständigheter där svenska upphandlande myndigheter, via miljöhänsyn, kan påverka och ta ansvar för miljöproblem på andra platser än i Sverige. Vi återkommer till detta under avsnittet om rättvisa.

I sammanhanget bör nämnas att miljöhänsyn i offentlig upphandling förs fram som ett sätt att stimulera innovation inom miljöområdet (Europeiska kommissionen, 2008; Regeringskansliet, 2016). Offentlig upphandling kan möjligen leda till innovation genom en så kallad funktionsupphandling. I en funktionsupphandling beskriver upphandlingsdokumenten inte en viss produkt eller tjänst som ska upphandlas, utan snarare ett visst problem (exempelvis

¹⁶ Noteras bör (igen) att det är även frivilligt för potentiella leverantörer att delta i upphandlingen (Lundberg med flera, 2009).

miljömässigt), eller en viss funktion som leverantören ska tillhandahålla (Edqvist, 2019). I en funktionsupphandling specificeras alltså inte en viss teknologi eller standard vilket kan anses vara innovationsfrämjande och flexibelt. Än så länge är dock funktionsupphandling på ett tämligen tidigt utvecklingsstadium, varför forskning och praktiska erfarenheter inom området är begränsade (Edqvist, 2019).

4.3.3 Rättvisa

Miljöhänsyn i offentlig upphandling kan anses ha potential att uppfattas som rättvist ur åtminstone två aspekter. Dels är det möjligt att anpassa specifika målnivåer för miljöhänsynen utifrån ett lands eller regions specifika förutsättningar, och därmed fördela kostnaderna för densamma på ett sätt som uppfattas som rättvist. Så är exempelvis EU:s direktiv för upphandling av rena vägfordon (2019/1161/EU) utformat. EU har angett obligatoriska minimimål för varje medlemsstat som är fastställda utifrån landets ekonomiska kapacitet (BNP per capita) och dess exponering för föroreningar (befolkningstäthet i tätorter). En omfördelning av kostnader och ansvar för att beakta miljöhänsyn kan även ske utifrån upphandlande myndigheters skilda förutsättningar att påverka leverantörer utifrån exempelvis sin köpkraft, kompetens och konkurrenssituation.

Rättviseaspekten ryms också i det faktum att de miljökrav som en svensk upphandlande myndighet ställer på en vara eller tjänst, indirekt kan påverka miljön i ett annat land till det bättre, utan att kostnaden för detta faller på landet i fråga. Ett exempel utgörs av livsmedelsupphandlingar där svenska upphandlande myndigheters krav på ekologiskt producerat kaffe påverkar svensk jordbruksmark i liten eller ingen utsträckning, men kan möjligtvis få effekt på jordbruksmarken i det kaffeproducerande landet. Det ska dock betonas att dessa effekter får ses som indirekta och relativt trubbiga, då det inte finns någon juridisk möjlighet för en svensk upphandlande myndighet att stipulera att en vara ska produceras i ett visst land. Om dessa indirekta effekter ska tas som intäkt för svenska myndigheters miljöhänsyn bör man ta i beaktning huruvida det redan finns miljöpolitiska styrmedel på plats i landet som fullt ut hanterar det specifika miljöproblemet på ett mer effektivt sätt. I annat fall finns en risk för ineffektivt resursutnyttjande genom att dubbla kostnader uppstår.

4.3.4 Transparens

Kriteriet om transparens vad gäller funktionssätt är viktigt att belysa i fallet med miljöhänsyn i offentlig upphandling, då det präglar flera aspekter av styrmedlet.

För det första behöver det finnas en transparens vad gäller koppling mellan mål och medel, i likhet med andra miljöpolitiska styrmedel. I fallet med miljöanpassad offentlig upphandling är det viktigt att upphandlarsidan ställer sig frågan: Vilka miljöeffekter förväntas kunna nås genom att beakta miljöhänsyn i den aktuella upphandlingen? Vidare behöver man fastställa någon typ av indikator för dessa miljöeffekter. Detta krävs för att kunna följa upp och utvärdera upphandlingens effekter och avsedda miljöpåverkan. Indikatorer kan även vara en del av analysen i syfte att förbättra kommande upphandlingar. Om miljöhänsynen förväntas ha en utjämnande effekt, utifrån ett fördelningsperspektiv, bör även dessa effekter redovisas.

För det andra behöver det även finnas en transparens vad gäller kostnaden för att beakta miljöhänsyn. Dels är det viktigt att redan i förberedelsefasen ha en rimlig uppfattning vad miljöhänsynen kommer att kosta för att säkerställa att resurserna räcker till detta och anpassa hänsynen till andra styrmedel med samma mål. Dels är det viktigt att upphandlande myndigheter i efterhand kan redogöra kostnaderna för att kunna ställa dem mot eventuella miljöeffekter.

För det tredje behöver även upphandlingsdokumenten vara transparenta, både vad gäller krav och kriterier som berör miljöhänsynen, men även i beskrivningen av hur en eventuell utvärderingsmodell kommer att se ut och hur avtalet kommer att följas upp efter påbörjad leverans. Detta är av vikt för att potentiella anbudsgivare ska veta vad som förväntas av dem och kunna avgöra om de ska delta i budgivningen eller ej, samt för att de ska kunna lägga så konkurrenskraftiga anbud som möjligt. Om potentiella anbudsgivare uppfattar uppföljningen som vag eller icke-existerande finns det risk för att ett beteende som i litteraturen benämns *moralisk risk* (på engelska: *moral hazard*) uppstår. I denna kontext innebär moralisk risk att leverantören väljer att inte fullfölja avtalad kvalitetsleverans ifall den tror att den inte blir straffad för det. Förutom sämre levererad kvalitet kan detta leda till att seriösa anbudsgivare avstår från att lämna bud om de förväntar sig att oseriösa anbudsgivare lämnar lägre anbud på grund av detta beteende.

Generellt kan man säga att miljöhänsyn inom offentlig upphandling tenderar att präglas av vissa svagheter när det kommer till kriteriet om transparens enligt aspekterna ovan. Detta kan bero på att det ofta saknas koppling mellan mål och medel, samt att det kan saknas en redogörelse för vad miljöhänsynen kan komma att kosta, eller har kostat efter att upphandlingen är genomförd. I tillägg saknas det ofta indikatorer för uppföljning av miljöhänsyn inom ramen för kontraktsvillkoren, och för uppföljning av avtalet i allmänhet. En omfattande genomgång av svenska kommuners upphandling av städtjänstkontrakt från åren 2009–2010 visar att det i endast 10 procent av upphandlingarna med miljöhänsyn förekom någon form av beskrivning av hur miljöhänsynen skulle följas upp (Lundberg med flera, 2015). Inom ramen för EU:s *Gröna giv* föreslås det, utöver obligatorisk miljöhänsyn i form av minimikriterier och mål för miljöanpassad offentlig upphandling, även bli obligatoriskt för upphandlande myndigheter att redovisa siffror kring miljöanpassad offentlig upphandling (Europeiska kommissionen, 2020b). Detta är tänkt att skapa bättre förutsättningar för datainsamling kring och utvärdering av miljöhänsyn i offentlig upphandling. Det finns dock en risk att förslaget missar målet, då miljömärkningar och krav i offentliga upphandling inte nödvändigtvis kopplas till specifika miljöproblem och att miljöhänsynens effekt på problemet kan vara svår att mäta. För att fastställa effekter av miljöhänsyn i offentlig upphandling bör utvärderingar fokusera på eventuell koppling mellan medel (krav och kriterier) och mål (effekt på miljö- eller klimatproblem).

4.4 Marknadsmässiga förutsättningar för att miljöhänsyn ska ha miljöeffekt

Trots att miljöhänsyn i offentlig upphandling varken kan ses som kostnads- eller mål-effektivt, kan det under vissa förutsättningar ändå ha en positiv effekt på miljön. Teoretisk och empirisk forskning visar att den offentliga upphandlingens förutsättningar att nå, eller bidra till, avsedd effekt på miljön beror på hur den specifika marknaden ser ut (Lundberg med flera, 2016; Marron, 1997). I ett scenario där man tänker sig att potentiella leverantörer kan erbjuda en produkt som antingen är miljöanpassad eller inte och det finns två typer av

konsumenter - de som efterfrågar miljöanpassningen och de som inte gör det - beror förutsättningarna för miljöpåverkan på: (1) hur stor den offentliga sektorn är som köpare på den specifika marknaden, (2) hur känsliga de privata konsumenterna är för prisförändringar, på både den miljöanpassade och icke miljöanpassade varianten av produkten, och (3) hur villiga marknads leverantörer är att ställa om eller öka sin produktion av den miljöanpassade respektive icke miljöanpassade varianten av produkten. Oavsett om miljöhänsynen tar formen av en substitutions- eller omställningspolicy, bör dessa kriterier vara uppfyllda för att undvika att miljöhänsyn i offentlig upphandling leder till en kontraproduktiv effekt på miljön.

Det är nämligen inte givet att den offentliga sektorns efterfrågan på miljöanpassade produkter bidrar till en positiv miljöeffekt, även om offentlig sektor utgör en stor köpare på marknaden. Detta beror på att den offentliga sektorns ökade efterfrågan på miljöanpassade produkter kan leda till högre priser på dessa och driva upp priset på dem i förhållande till priset på de mindre miljövänliga alternativen. Med andra ord påverkas relativpriset mellan produkterna. Priskänsliga konsumenter har då incitament att röra sig från de mer miljövänliga produkterna till de, nu relativt billigare, mer miljöbelastande alternativen. Marron (1997) visar att denna kontraproduktiva effekt kan uppstå i fallet med en substitutionspolicy och Lundberg med flera (2016) finner att samma kontraproduktiva effekt kan uppstå i fallet med miljöanpassad offentlig upphandling som en omställningspolicy.

Huruvida dessa förutsättningar är uppfyllda eller ej utgör en marknadsspecifik, och till stor del empirisk, fråga. Ett fåtal studier på området har analyserat effekter av miljöhänsyn i offentlig upphandling. Simcoe och Toffel (2014) studerar konstruktionssektorn i Kalifornien, där kommuner utgör en betydande köpare. De finner att miljöhänsyn inom offentlig upphandling kan utgöra lösningen på ett koordinationsproblem genom att skapa en samsyn kring vilken branschstandard som ska råda, och därmed förenkla spridningen av en mer miljövänlig byggnadsstandard (LEED) inom den privata sektorn. Rietbergen och Blok (2013) studerar ett program inriktat på miljöhänsyn inom offentlig upphandling i den nederländska infrastruktur- och järnvägssektorn, där den offentliga sektorn har betydande köpkraft. De drar slutsatsen att programmet kan reducera årliga utsläpp av koldioxid bland deltagande företag med mellan 0,8–1,5 procent.

Det torde ligga i beslutsfattaress intressen att identifiera produkter och marknader där miljöhänsyn i offentlig upphandling kan antas bidra till positiva miljöeffekter utifrån de marknadskaraktäristikor som anges ovan. Av beskrivningen ovan följer att en fullödlig sådan identifiering kräver god kännedom om ett flertal faktorer, inte bara om den offentliga sektorns storlek som köpare, utan även om priskänsligheten hos de privata konsumenterna, samt kunskaper om hur villiga leverantörerna är att ställa om eller öka sin produktion. Av dessa faktorer är de sista två i hög grad en empirisk fråga, vilket talar för att marknadsanalyser och dialog med marknads aktörer är viktiga för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig upphandling.

Det bör betonas att även om den enskilda upphandlande myndigheten, exempelvis en kommun, har begränsad köpkraft på den nationella eller lokala marknaden, är det fullt möjligt att den samlade köpkraften hos samtliga kommuner är stor nog för att kunna bidra till positiva miljöeffekter. Här finns det utrymme för en koordinerande verksamhet som kan samordna offentlig sektors inköp i syfte att utnyttja dess köpkraft (vi kommer att återkomma till samordnad upphandling i kapitel 5). Den enskilda kommunen kan dock ändå behöva göra en avvägning mellan hur långtgående miljökrav den ska ställa i den specifika upp-

handlingen i förhållande till förväntad miljöeffekt, och vilken effekt dessa miljökrav förväntas få på upphandlingens konkurrensgrad och anbudspriser. Denna målkonflikt mellan miljöhänsyn och konkurrensgrad beskrivs närmare i kommande avsnitt.

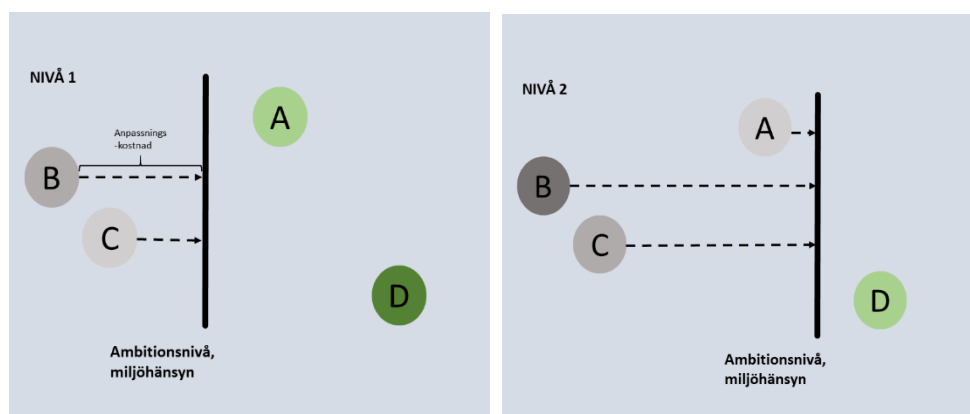
4.5 Miljöhänsyn kontra konkurrensgrad

Den potentiella målkonflikten mellan miljöhänsyn (ambitionsnivå) och konkurrensgrad illustreras i Figur 5. I normalfallet uttrycks miljöhänsyn i form av krav, kriterier och kontraktsvillkor. Dessa kan vara olika ambitiösa eller svara mot olika miljöstandard, men är desamma för alla anbudsgivare. I figuren illustreras miljöhänsynen av de vertikala linjerna. Miljöstandarden i den vänstra delen av figuren, nivå 1, är lägre än den standard som nivå 2 i figurens högra del illustrerar. Om vi utgår från att leverantörer har *olika* sätt att producera en vara, tjänst eller entreprenad kommer de, innan eventuella anpassningar till efterfrågad miljöstandard, att befinna sig på olika avstånd i förhållande till denna.

I figuren illustreras en situation med 4 olika potentiella leverantörer, företag A, B, C och D, med en given miljöprestanda. Företag D är den som har den "grönaste" produktionsteknologin och B den minst gröna. De streckade horisontella linjerna illustrerar omfattningen på den anpassning som måste göras. Bland de 4 företagen kommer B, allt annat lika, att ha den största omställningskostnaden oavsett om ambitionsnivån motsvarar nivå 1 eller 2. För B kommer omställningskostnaden vid nivå 2 att överstiga densamma vid nivå 1.

Om vi tänker oss att kraven och kriterierna är bindande, det vill säga måste vara uppfyllda vid anbudstillfället, kommer miljöhänsynen vid nivå 1 att anta formen av en substitutionspolicy för företag A och D medan den antar formen av en omställningspolicy för företag B och C. Vid en mer ambitiös miljöhänsyn, det vill säga nivå 2, omfattas även företag A av omställningspolicy. I en och samma upphandling kan alltså, vilket nämndes tidigare, både en substitutions- och omställningspolicy förekomma. Ambitionsnivån på miljöhänsynen i förhållande till potentiella leverantörers miljöprestanda (innan eventuella anpassningar görs) avgör alltså vilken typ av policy som miljöhänsyn i offentlig upphandling utgör.

Figur 5. Företags anpassningskostnader till upphandlingens miljökrav. Källa: Lundberg och Marklund (2015).



I avsnitt 2.3 beskrivs antalet anbudsgivares betydelse för konkurrensmekanismens effekt på pris och kvalitet. Antalet anbudsgivare har även betydelse för miljöhänsynens förutsättningar att bidra till minskade miljöproblem. Om vi avgränsar analysen till att enbart omfatta miljöeffekten med målsättningen att den ska bli stor som möjligt, vill vi att så många som

möjligt av de potentiella leverantörer som bidrar till problemet ska anpassa sig till de krav och kriterier som anges i upphandlingsdokumenten. Vi vill dessutom – om vi enbart fokuserar på miljöeffekt och bortser från effekt på pris och annan kvalitet – att rätt anbudsgivare deltar. Störst effekt på miljöproblemet nås nämligen om företag B och C deltar i upphandlingen i scenariot i den vänstra delen av figuren. Om bara A och D deltar har upphandlingen inte bidragit med någon direkt reduktion eftersom dessa företag inte behövt anpassa sin produktionsteknologi för att möta efterfrågad miljöstandard. På samma sätt är det, i figurens högra del, A, B och C som kan bidra till reducerad miljöpåverkan.

Paradoxalt nog är företaget som har störst potential till reduktion det som minst sannolikt deltar i upphandlingen, det vill säga företag B. I egenskap av det företag med den högsta anpassningskostnaden gör det, allt annat lika, att det är svårt för B att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Ett rimligt antagande är att det i första hand är de företag med lägst anpassningskostnad (företag A) som kommer att ställa om till den ambitionsnivå som den upphandlande myndigheten föreskriver. Ur ett måluppfylleseperspektiv är det dock företag B och C som utgör de största "miljöbovarna" och de vi helst vill se anpassar sig till upphandlingens miljöambitionsnivå. Eftersom anpassning till miljökriterier är frivillig finns det en risk att effekten med miljöanpassad offentlig upphandling urholkas, om det enbart är företag som redan uppfyller miljökraven som lämnar anbud. För att driva på omställning hos företag kan upphandlande myndigheter behöva ställa högre miljökrav. Samtidigt kommer det att leda till högre kostnader för den upphandlande myndigheten, då anbudens pressas uppåt på grund av högre anpassningskostnader och förmodat färre antal anbudsgivare.

4.6 Verksamhetens förutsättningar för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling

Vi har sett ovan att graden av måluppfyllelse vid miljöhänsyn i offentlig upphandling begränsas av det faktum att deltagande i budgivning är frivilligt för potentiella leverantörer. En annan faktor som kan begränsa effekten av miljöanpassad offentlig upphandling är att det är, i regel, frivilligt för upphandlande myndigheter att bestämma om och hur de ska beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling (Europeiska kommissionen, 2012; Michelsen och de Boer, 2009). Offentlig upphandling är dessutom, i stor utsträckning, en decentraliserad uppgift och utförs av tjänstemän vars förmåga att implementera miljöhänsyn balanseras mot politiska mål, finansiella restriktioner och marknadsspecifika förutsättningar (Gains med flera, 2004).

De faktorer som påverkar implementering av miljöhänsyn i offentlig upphandling har studerats i både svensk kontext och internationellt (Brammer och Walker, 2011; Cheng med flera, 2018; Lindström med flera, 2021, Michelsen och de Boer, 2009; Testa med flera, 2012). Sammantaget visar denna forskning att de huvudsakliga faktorerna som påverkar om och hur upphandlande myndigheter beaktar miljöhänsyn är:

1. Ekonomiska faktorer
2. Kompetensmässiga faktorer
3. Brist på politiska ambitioner och organisatoriska mål och riktlinjer

Förenklat kan dessa faktorer beskrivas som *ekonomiska*, *kompetensmässiga*, och *politiska*. Inom statsvetenskaplig forskning om offentlig förvaltning har man länge studerat den roll som offentliga tjänstemän på lägre administrativa nivåer har för implementering av policy (se exempelvis Lipsky, 1980). De tre faktorer som listas ovan speglar de förklaringsfaktorer som statsvetenskaplig forskning lyfter som centrala för tjänstemännens agerande, nämligen att *kunna*, *förstå*, och *vilja* (Lundqvist, 1992).

Med ekonomiska förutsättningar avses huruvida det finns tillräckliga finansiella resurser för att implementera miljöhänsyn i offentlig upphandling. Det kan dels handla om investeringar i beställarkompetens och framtagande av strategier för att beakta miljöhänsyn, men kan också handla om resurser för att möta de kostnader som tenderar att uppstå till följd av att anskaffningskostnader blir högre. Något Konjunkturinstitutet (2020) lyfter i sin rapport är att det i många fall kan vara ekonomiskt försvarbart att upphandla med miljöhänsyn, även ur ett renodlat verksamhetsperspektiv. Exempelvis kan en kommuns inköp av elbilar innebära lägre kostnader än konventionella bilar sett över ett livscykelperspektiv, ifall kommunen räknar in framtida utgifter för drivmedel. I Upphandlingsutredningen SOU 2013:12 betonas också att ett bristande livscykelkostnadsperspektiv kan leda till att produkter och tjänster med lågt inköpspris väljs, trots att egenskaper i form av hållbarhet och kvalitet för dessa varor innebär högre totala kostnader över livscykeln jämfört med varor med högre inköpspris. Vanligtvis uppfattas dock miljöanpassade varor, tjänster och arbeten som dyrare än de icke miljöanpassade alternativen (Bouwer med flera, 2006), och dessa högre anskaffningskostnader faller normalt sett på den upphandlande myndigheten. Hur den upphandlande myndigheten hanterar denna potentiella kostnadsökning utifrån ett finansieringsperspektiv utgör en intressant, men hittills tämligen ostuderad fråga. En potentiell implikation av att upphandlande myndigheter inte får någon ersättning för att beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling, är att det ger incitament till att ta miljöhänsyn till så låga kostnader som möjligt för den egna verksamheten, vilket inte nödvändigtvis motsvarar den nivå på miljöhänsyn som är förknippad med låg samhällsekonomisk kostnad, eller hög måluppfyllelsegrad (Konjunkturinstitutet, 2020). Med andra ord, vad som är verksamhetsmässigt önskvärt att fokusera på behöver inte nödvändigtvis vara önskvärt från ett samhällsekonomiskt perspektiv, och vice versa.

Miljöområdet präglas generellt av stor komplexitet och osäkerhet (Koppenjan och Klijn, 2004). Vad gäller kompetensmässiga faktorer är det viktigt att den upphandlande myndigheten har kompetens om miljöfrågor för att implementera miljöhänsyn i offentlig upphandling. I tillägg behöver upphandlande tjänstemän kompetens inom upphandling i allmänhet, och miljöhänsyn i offentlig upphandling i synnerhet (Testa med flera, 2012). Att förstå hur miljökrav och kriterier ska utformas för att åstadkomma så stor miljönytta som möjligt utgör en komplex uppgift och kan även kräva kännedom om befintliga miljöåtgärder på området. Den nödvändiga kompetensen beror också på marknad och produkt, och hur enkelt det är att upphandla med miljöhänsyn på den specifika marknaden (Brammer och Walker, 2011). Nissinen med flera (2009) beskriver detta som att varor har olika nivåer av "greenness" beroende på huruvida det finns tydliga miljökriterier att ställa på varan, samt i vilken utsträckning miljöanpassade alternativ för varan finns tillgängliga på marknaden. Som nämns i stycket ovan kan upphandlarsidans kompetens i hög grad ses som en kostnadsfråga.

När det kommer till politiska faktorer pekar forskningen på att det krävs tydliga strategier och en politisk uppbackning inom den upphandlande myndigheten för att främja implementering av miljöhänsyn i offentlig upphandling (Bouwer med flera, 2006; Iraldo med flera, 2007). Det är dock viktigt att poängtera att den frivilliga och decentraliserade aspekten

av miljöanpassad offentlig upphandling, tillsammans med de ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningarna som krävs, ger vid handen att enbart förekomsten av en policy vad avser miljöhänsyn i offentlig upphandling inte, per automatik, innebär att policyn kommer att genomföras eller resultera i mindre miljöpåverkan.

I Sverige omfattas ungefär 4100 organisationer av upphandlingsregelverket. Detta antyder att upphandlande myndigheters finansiella, kompetensmässiga, och politiska förutsättningar kan se väldigt olika ut, beroende på exempelvis uppdrag och storlek. Exempelvis kan kommunernas skatteintäkter och utgifter skilja sig åt beroende på medborgarnas utbildningsnivå, sysselsättningsnivå, ålderssammansättning och kommunens näringslivssammansättning. Vidare ansvarar upphandlande tjänstemän vid mindre myndigheter oftast för en större mängd arbetsuppgifter och fler typer av upphandlingar, och mindre myndigheter tenderar också vara mer sårbara för kompetensbortfall.

4.7 Sammanfattning

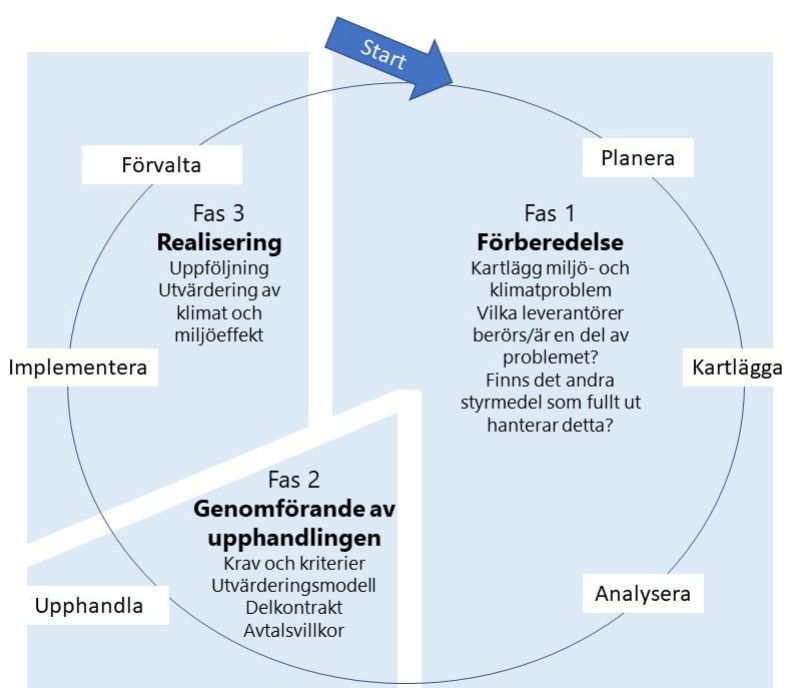
Sammantaget har vi i detta kapitel redogjort för forskning som visar att offentlig upphandling som styrmedel inte lever upp till kriterierna för kostnads- eller måleffektivitet. Däremot kan styrmedlet under vissa marknadsförutsättningar ha effekt på miljöproblem. Implementeringen av miljöhänsyn i offentlig upphandling kan då motiveras utifrån kriterier som flexibilitet eller rättvisa. Kapitlet har också beskrivit vilka faktorer rörande miljöhänsyn, marknad och verksamhet som beslutsfattare och upphandlande tjänstemän bör ta hänsyn till för att den potentiella effekten ska kunna realiseras.

I nästa kapitel fokuserar vi mer specifikt på själva upphandlingssituationen och visar på det strategiska utrymme som ryms inom ramen för regelverket när miljöhänsyn beaktas i upphandlingsprocessen.

5. Miljöhänsyn i upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen beskrivs av Upphandlingsmyndigheten som uppdelad i tre faser: planeringsfasen (fas 1), genomförandefasen (fas 2) och realiseringsfasen (fas 3).¹⁷ I det här kapitlet går vi igenom hur miljöhänsyn kan inkluderas i olika faser, och vi avgränsar oss till hur miljöhänsyn kan komma att påverka utfallet med avseende på klimat- eller miljöproblem från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Upphandlingsprocessen illustreras i figur 6 och i figuren anges de strategiska beslut som har direkt bäring på upphandlingens förmåga att bidra till minskade klimat- och miljöproblem (enkelt uttryckt som utsläpp).

Figur 6. Upphandlingsprocessens tre delar. Källa: Upphandlingsmyndigheten.se och Lundberg med flera (2022) med egen bearbetning.



5.1 Miljöhänsyn i förberedelsefasen

Den första fasen består, enligt Upphandlingsmyndigheten, av planering, sammansättning av arbetsgrupp, framtagning av tids- och aktivitetsplan, samarbete med andra organisationer (om upphandlande myndighet exempelvis har för avsikt att samordna upphandlingen med andra myndigheter, kartläggning och analys av behov, marknad och risker och till sist val av upphandlingsförfarande (vi återkommer till detta nedan). Vi lägger också till att myndigheten redan här bör planera för avtalsform (leverantörs- eller ramavtal) och överväga om upphandlingen ska delas upp i flera mindre upphandlingar, alternativt i delkontrakt inom en och samma upphandling (Lundberg med flera, 2022).

¹⁷ Se <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/> (per 2021-11-28)

5.1.1 Samhällsekonomiska motiv

En första fråga att ta ställning till är att upphandla eller producera i egen regi. I Lundberg med flera (2022) sammanfattas valet mellan egen regi och inköp eller upphandling till att baseras på: (1) i vilken utsträckning egenskaperna hos föremålet för upphandlingen medger att det går att skriva tydliga kontrakt (kontrakterbarhet). Graden av kontrakterbarhet bestäms av i vilken utsträckning kostnader och kvalitativa egenskaper är osäkra eller kända på förhand. (2) Om föremålet för upphandlingen utgör kärnverksamhet eller inte och (3) om föremålet är en standardiserad produkt eller medför speciallösningar. Beslutsgrunderna kan översättas till beslutet om miljöhänsynstagande. Om exempelvis miljökrav och kriterier inte låter sig översättas till tydliga kontraktsvillkor kommer det att vara svårt att säkerställa effekt på miljön. Vi återkommer till detta nedan.

I den här fasen bör en myndighet som har för avsikt att upphandla en vara, tjänst eller entreprenad och i samband med detta ta miljöhänsyn, bilda sig en uppfattning om vilka klimat- eller miljöproblem i produktion eller konsumtion (leverans och förbrukning) som är förknippade med föremålet för upphandlingen och potentiella leverantörers miljöprestanda.

Detta arbete har betydelse för valet av krav och kriterier som ska inkluderas, vilken påverkan det kan ha på potentiella leverantörers beslut att lämna anbud (se även avsnitt 4.5) och hur hänsynen kan motiveras utifrån både det verksamhetsmässiga och samhällsekonomiska perspektivet. Om syftet är att hantera ett lokalt miljöproblem motiveras hänsynen från ett samhällsekonomiskt perspektiv av flexibilitet. Om syftet däremot är att skapa incitament till omställning i produktions- och leveransled i andra länder, motiveras hänsynen i första hand av rättvisa, det vill säga omfördelning av ansvarstagande för problemen. Det senare ställer krav på kravställande och uppföljning i leveranskedjan (det som på engelska benämns supply chain management). Rättvisekriteriet kan överlappa flexibilitetskriteriet då hänsynen längre upp i leverantörsledet riktar in sig mot lokala problem utanför Sveriges gräns. I fallet med rättvisa kan hänsynen vara miljömässig samtidigt som den bidrar till sociala mål som bättre arbetsförhållanden. Det kan illustreras med ett exempel där krav på hur hanteringen av kemikalier i infärgning av kläder ska gå till gynnar både miljö, människors hälsa och leder till bättre arbetsförhållanden för de som arbetar med infärgningen.

En annan viktig fråga från ett samhällsekonomiskt perspektiv är om problemet redan hanteras av andra styrmedel. Om så är fallet kommer miljöhänsynen att ingå i en styrmedelsmix och då är det viktigt att förstå hur miljöhänsynen ska utformas för att så ändamålsenligt som möjligt komplettera redan existerande styrmedel. Det finns forskning som visar att det i den här fasen är viktigt att upphandlingsavdelningen (om sådan finns) tar hjälp av andra kompetenser inom eller utanför organisationen. Se exempelvis Cheng med flera (2018) för en sammanställning av forskningslitteraturen kring hinder för implementering av miljöhänsyn.

5.1.2 Samordning och ramavtal

Genom att flera upphandlande myndigheter eller enheter går samman och organiserar gemensamma upphandlingar finns potential till samordningsvinster. Samordning kan innebära lägre transaktionskostnader för administration, starkare köpmakt och förstärkning av kompetens. Samordning kan ske mellan exempelvis små- och medelstora kommuner som rent resursmässigt kan ha svårt att upprätthålla den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar.

Samordnade upphandlingar kommer dock till kostnaden av att de myndigheter som samarbetar måste enas om en och samma kravspecifikation och kontraktsvillkor. Detta kan innebära en indirekt kostnad i form av sämre matchning mellan vad myndigheten efterfrågar och leveransen, med undantag för när myndigheterna är helt lika i sina behov (vilket är osannolikt).

Vid miljöhänsyn med syfte att skapa incitament till omställning kan samordning vara ändamålsenligt eftersom flera myndigheter genom samarbetet stärker sin position på marknaden. När kontrakten blir större, blir också incitamenten att investera i mindre miljöbelastande teknologi starkare. Å andra sidan kan det reducera potentialen att bidra till lokala miljöproblem. Med gemensamma kravspecifikationer och kontraktsvillkor minskar förutsättningarna att bidra till lokala och specifika miljöproblem.

5.1.3 En upphandling, flera upphandlingar och delkontrakt

Ungefär motsvarande resonemang som vid samordnad upphandling kan föras gällande att organisera en stor upphandling, en stor upphandling med flera delkontrakt eller att göra en uppdelning i flera upphandlingar. Uppdelning i delkontrakt eller flera upphandlingar kan stimulera deltagande från små och medelstora företag och ge en positiv effekt på antalet anbudsgivare och konkurrensmekanismens potential att bidra till lägre priser och högre kvalitet (se Lundberg med flera, 2022 med referenser). Uppdelning i flera upphandlingar och uppdelning i delkontrakt kommer dock till kostnaden av ökade transaktionskostnader på upphandlarsidan, och de administrativa samordningsvinster av att genomföra *en* upphandling med *ett* kontrakt uteblir.

Från ett miljöstyrningsperspektiv är uppdelning i flera upphandlingar potentiellt att föredra framför uppdelning i delkontrakt. Orsaken är densamma som i fallet med samordnade upphandlingar. Om miljöproblemen är så specifika att de skiljer sig åt mellan delkontrakten minskar förutsättningarna för effekt eftersom alla delkontrakt omfattas av samma kravspecifikation och kontraktsvillkor. Med uppdelning i flera upphandlingar kan anpassning till specifika miljöproblem ske och därmed ge potential till effekt.

5.1.4 Förfaranden

Forskningslitteratur på området visar att budgivning är att föredra framför förhandling om föremålets kvalitativa egenskaper är enkla att beskriva, det vill säga kan verifieras (Bulow och Klemperer, 1996). I de fall där kvalitativa egenskaper hos föremålet inte så lätt låter sig beskrivas kan dock förhandlingar öppna upp för mer dynamik eller dialog än vid en budgivningssituation (Lundberg med flera, 2022). I en forskningsstudie av Herweg och Schmidt (2017) dras slutsatsen att förhandlingar kan vara att föredra framför traditionell upphandling med budgivning (1) vid höga kostnader för omförhandling i ett senare skede (2) när det kan finnas innovativa lösningar som är svåra att beskriva på förhand och (3) om den upphandlande parten har stor förhandlingsstyrka. Från ett miljöhänsynsperspektiv bör upphandlande myndigheter ge sig själva möjlighet till förhandling när man vill nå innovativa lösningar på miljö- eller klimatproblem som är förenade med föremålet för upphandlingen och det kan anses motiverat från ett samhällsekonomiskt- eller verksamhetsmässigt perspektiv (givet att kostnaden för genomförande av upphandlingen är hög, förhandlingsstyrka finns och att regelverket medger detta).

Om upphandlingen överstiger tröskelvärdena anger upphandlingsregelverket olika förfaranden (se exempelvis upphandlingsmyndigheten.se). Valet av förfarande styr bland annat tidsfrister och utrymme för förhandling med anbudsgivare. Innan de nya reglerna för upphandlingar understigande tröskelvärdena trädde i kraft angav regelverket tre olika förfaranden. Sedan 1 februari, 2022 är det nya regler och de anger inga specifika förfaranden annat än att upphandlaren måste specificera hur upphandlingen kommer att gå till, det vill säga hur förfarandet är utformat.

Oaktat om upphandlingen värdemässigt ligger under eller över tröskelvärdena föregås förhandling av anbudsgivning. Om förhandling medges får den inte omfatta de obligatoriska kraven eller tilldelningskriterierna, men kan avse alla aspekter av föremålet för upphandlingen inklusive miljömässiga och innovativa egenskaper. Varken tilldelningskriterierna eller minimikraven får dock ändras under upphandlingens gång, vilket ska säkerställa att potentiella leverantörer och anbudsgivare behandlas lika. Förhandlingarna kan ändå avse både kvalitativa aspekter och priset.

5.2 Miljöhänsyn i genomförandefasen

Genomförandet av själva upphandlingen inkluderar, enligt Upphandlingsmyndigheten, framtagande av upphandlingsdokument med bland annat kontraktets längd, eventuella optioner, krav och kriterier samt grund för uteslutning av leverantör.

Det är framför allt i den här fasen som myndigheten skapar förutsättningar för miljöhänsynen att faktiskt bidra till exempelvis minskade utsläpp, ökad biodiversitet eller bevarandet av arter (läs klimat- eller miljöproblem). Det sker genom att krav och kriterier, och den betydelse de får i utvärderingen av anbud och avtalsvillkoren, anpassas – riktas in – mot miljöproblemen. Krav och kriterier samt avtalsvillkor bör, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, återspegla huruvida problemet är kopplat till produktionen (och var i produktionskedjan), leveranssätt (exempelvis transporter) eller själva konsumtionen (förbrukningen) av föremålet för upphandlingen. Ambitionerna med miljöhänsynen bör balanseras mot den ökade komplexitet den kan medföra, då detta kan leda till färre anbudsgivare och därmed högre priser och lägre kvalitet. I Lundberg med flera (2022) och Lundberg och Marklund (2018) diskuteras just detta, att anpassa miljöhänsyn (medel) efter mål och balansera hänsynen mot komplexitet för att ge bästa möjliga förutsättningar till effekt på problemet.

5.2.1 Kontraktets längd

Hur långt ett kontrakt är kan påverka potentiella leverantörernas intresse för att investera i renare teknologi i syfte att möta de krav och kriterier som miljöhänsynen anger. Om en upphandling inom ramen för miljöhänsynen kräver specifika ”gröna” investeringar (anpassningar av produktion och leverans) krävs sannolikt längre kontraktstid för att investeringarna, tillsammans med övriga produktions- och inträdeskostnader, i förväntan ska löna sig (se exempelvis Bandiera, 2007 och Lundberg med flera, 2015). Längre kontrakt kan med andra ord vara att föredra vid upphandlingar med höga miljöambitioner. Samtidigt kan inte kontraktet vara för långt då det riskerar att underminera konkurrensen på lång sikt, det vill säga när kontraktet löpt ut och det är dags att upphandla igen. Kontraktet kan även inkludera option på ytterligare tid som kan aktiveras om leveransen varit tillfredsställande. I

Lundberg med flera (2022) betonar vikten av att aktivt använda optioner för att skapa incitament att upprätthålla kvalitet och det gäller även miljörelaterad kvalitet. Med aktiv tillämpning av optioner avses i det här fallet att med automatik inte förlänga avtalet. Om leveransen i någon dimension, exempelvis miljödimensionen, brustit bör inte optioner aktiveras.

5.2.2 Tilldelningsgrund och utvärderingsmodell

I kapitel 2 presenterades grunderna för valet av leverantör och vilka egenskaper hos utvärderingsmodellen som är önskvärda från ett ekonomiskt perspektiv. Tilldelningsgrund och utvärderingsmodell har en central betydelse för offentlig upphandlings potential att ha en positiv effekt på miljön (Lundberg och Marklund, 2011). Så kallade poängvägningsmodeller (se kapitel 2) där anbud utvärderas betingat på exempelvis lägst inkomna anbud för att sedan vägas samman med kvalitetspoäng riskerar att leda till godtycklig kontraktstilldelning. Det är en modell där det är svårt för potentiella anbudsgivare att optimera sin bästa kombination av pris och kvalitet. I korthet kan det förklaras av att pris omvandlas till poäng och varje enskild anbudsgivares poäng är beroende av lägst inkomna anbud. Om miljökriterier ingår i en undermåligt utformad utvärderingsmodell minskar förutsättningarna för att upphandlingen ska ha önskad effekt på miljön. En godtycklig utvärderingsmodell kan innebära godtycklig miljöstyrning. Utvärderingsmodeller som baseras på både pris och kvalitetskriterier bör istället utgå från absoluta avdrag eller påslag, se kapitel 2.

Vid tilldelningsgrunderna bästa förhållande mellan pris och kvalitet samt kostnad, är det viktigt att miljökriterierna tilldelas tillräckligt stor betydelse i förhållande till pris för att skapa incitament att investera i gröna produktionsteknologi. Om miljöprestandan får för liten betydelse i förhållande till andra kvalitativa egenskaper och pris kan ett anbud med låg (eller ingen) miljöprestanda erhålla kontraktet och då har miljöhänsynen varit verkningslös, det vill säga inte haft effekt på problemet.

Det kan därför vara mer verksamt att utforma miljöhänsynen i form av obligatoriska krav som måste vara uppfyllda vid anbudstillfället. Det minskar risken för att anbudsgivarna utlovar investeringar i miljöprestanda som, när de väl har kontraktet, uteblir. Det ökar också hänsynens effekt på miljön eftersom fler anbudsgivare, inte bara vinnaren, minskar sina utsläpp. Hänsyn via tilldelningskriterier kan, beroende på vilken betydelse de har i utvärderingsmodellen och att de måste vara uppfyllda vid anbudstillfället, nå samma effekt.

Miljöhänsyn i utvärderingen av anbudet illustreras med ett exempel på upphandling av livsmedel och drycker (CPV-kod 15000000)¹⁸ där upphandlande myndighet är Inköps- samverkan Motala (kommunerna Boxholm, Vadstena, Ydre och Ödeshög). Kontraktsperioden är fyra år och upphandlingens värde uppskattas till 45 MSEK. Upphandlingen annonserades med sista anbudsdag den 22 februari 2022. I korthet baseras anbudsutvärderingen på absoluta avdrag där anbudspriset justeras med två mervärdesavdrag varav ett tar sikte på livsmedelsdistributionen (transporten). Detta benämns som miljövänlig transport och ger ett avdrag om 250 000 SEK om 85 till 100 procent av transportererna sker med biobränsle och 200 000 SEK om 71 till 85 procent av transportererna sker med biobränsle. Kriteriet kombinerades med ett obligatoriskt krav som kan anses vara relaterat till miljöhänsyn. Kravet var att 70 procent av transportererna ska ske med biobränsle. Med de här kriteriet och kravet antas upphandlande myndighet ha som mål att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser från fossila bränslen.

¹⁸ CPV står för Common Procurement Vocabulary och är ett europeiskt klassificeringssystem som används av upphandlande myndigheter för att beskriva föremålet för upphandling. Se <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

Det andra mervärdesavdraget kan inte betraktas som en del av miljöhänsyn då det benämns kommunikation med transportör. Om anbudet innehåller ett erbjudande om möjlighet att via telefon kommunicera med chauffören av inkommande livsmedelsleverans görs ett mervärdesavdrag motsvarande 100 000 SEK. Kontraktet tilldelas den anbudsgivare som erhåller det lägsta utvärderingspriset. Utvärderingspriset beräknas (förenklat med avseende på att det är en varukorg) enligt figur 7 nedan.

Figur 7. Illustration av utvärderingsmodell i exemplet med Inköpssamverkan Motala.



Maximalt mervärdesavdrag, det vill säga värderingen av högsta kvalitet är 350 000 kronor eller ungefär 0,8 procent av det beräknade kontraktsvärdet. I den här utvärderingsmodellen får pris med andra ord en relativt stor betydelse i förhållande till kvalitet. Det betyder inte per automatik att myndigheten har ett ensidigt (starkt) fokus på pris då de obligatoriska kraven innehåller kvalitetsdimensioner som kan anses ambitiösa med avseende på exempelvis miljöhänsyn (se ovan).

5.3 Miljöhänsyn i realiseringsfasen

Under leveransfasen, realiseringen av upphandlingen, konsumeras föremålet för upphandlingen. Här realiseras kontraktet och det handlar, enligt Upphandlingsmyndigheten, om förvaltning och uppföljning av avtalet. Förutsättningarna för en bra leverans skapas i hög utsträckning genom bra förberedelser och under genomförandet av själva upphandlingen.

5.3.1 Kostnadsavvikelser

Lundberg med flera (2022) skriver, med hänvisning till forskningslitteraturen, att kostnadsavvikelser är något som upphandlande myndighet i normalfallet får räkna med. Kostnadsavvikelser uppstår på grund av att det finns kvalitativa aspekter som är svåra att på förhand beskriva, men också för att information kan tillkomma, oväntade händelser kan uppstå, och behov kan förändras under leveranstiden. Kostnadsöverskridanden kan därmed vara av två slag, sådana som kan förklaras och motiveras för att leverantör och beställare är överens om anpassningar utöver vad som initialt avtalats. Den andra typen av kostnadsöverskridanden är sådana som uppstår på grund av att den osäkerhet som kontraktet är förenat med inte hanterats på adekvat sätt via de kontraktsvillkor som anges i avtalet.

Från ett miljöhänsynsperspektiv är det viktigt att tänka på att eventuell osäkerhet kring de delar av leveransen som hör ihop med miljö- eller klimatambitioner också hanteras i kontraktet. Sådana investeringar kan också vara förenade med osäkerhet.

Litteraturen beskriver olika kontraktsformer och det typiska leveransavtalet är ett fastpris-avtal där överskjutande kostnader, risken, bör vara tydligt reglerad i avtalet. Vid så kallade kostnadsdelningskontrakt delas risken för överskjutande kostnader mellan leverantör och beställare och det har en positiv effekt på både anbud och agerande under leveransen. Anbudena kommer att bättre spegla de faktiska produktionskostnaderna och samtidigt ges incitament att hålla kostnaderna nere under leveransen.

5.3.2 Ersättningsmodeller

I en del upphandlingar anger kontraktet ersättningsmodeller där utbetalningarna följer prestationer. I så fall bör den fasta ersättningen vara så pass låg att den ger incitament att hålla hög kvalitet genom hela leveransperioden. Det vill säga, ersättningsmodeller kan, rätt utformade, skapa incitament att upprätthålla hög kvalitet. Prestationsbaserade modeller bör dock bara användas i upphandlingar där leverantören faktiskt kan påverka utfallet (Lundberg med flera, 2022). Detta resonemang gäller även ersättning relaterat till miljökvalitativa prestationer.

Om miljöhänsyn har varit en del av tilldelningsprocessen ska krav och kriterier rörande miljöhänsyn även återspeglas i kontraktsvillkoren, då det finns en risk att målsättningarna med miljöhänsynen inte kommer uppfyllas annars. Det gäller exempelvis ramavtalsupphandlingar med varukorgar. Om ursprungsprodukten har en viss miljöprestanda bör avtalet ange att ersättningsprodukter ska hålla minst motsvarande miljöprestanda.

Kontraktsvillkoren bör även ange sanktioner (viten) eller belöningar för att skapa incitament för leverantören att upprätthålla minst utlovad kvalitet. I fallet med miljöhänsyn kan man tänka sig att en belöning faller ut om mer rening än utlovat görs och vice versa, det vill säga att ett vite faller ut om leverantören inte når den miljöprestanda som utlovats. Som Lundberg med flera (2022) skriver med hänvisning till forskningslitteratur på området, är dock belöningar och viten inte alltid att rekommendera. Om föremålet för upphandlingen innehåller både mätbara och icke-mätbara dimensioner, och belöningen (eller sanktionen) är kopplad till det som går att mäta, finns en risk att leverantören fokuserar i alltför hög grad på den delen av leveransen.

5.3.3 Osäkerhet om kvalitet - ryktesmekanismen

Till skillnad från privata verksamheter eller privatpersoner har upphandlande myndigheter begränsade möjligheter att ta hänsyn till tidigare prestationer vid kontraktstilldelning. Regelverket ger ett mycket begränsat utrymme att ta tillvara vad som brukar kallas "ryktesmekanismen". Det medger ett antal uteslutningsgrunder som inte motsvarar den möjlighet som exempelvis ett ratingsystem i likhet med det som föreslås i Dini och Spagnolo (2005) och Dellarocas med flera (2006) skulle ge.

Vid osäkerhet om kvalitet, det vill säga svår-mätbara egenskaper hos tjänsten, varan eller entreprenaden, visar forskningen att just ryktesmekanismen är det bästa sättet att hantera detta på. Ratingsystem för exempelvis hotell – och restaurangtjänster är organiserade former av ryktesmekanismen. Miljöprestanda skulle, om den är svår att beskriva, kunna vara en av bedömningsgrunderna i systemet. Ratingsystem ger en samlad bild av flera kvalitativa egenskaper och möjliggör subjektiva bedömningar av svår-mätbara kvalitativa

egenskaper på hela skalan från undermåligt till utmärkt. Regelverket för offentlig upphandling möjliggör enbart hänsyn till mycket allvarliga avvikelser nedåt (se exempelvis Lundberg med flera 2022).

Ett samlat och offentligt ratingsystem för offentlig upphandling skulle göra det möjligt att ta tillvara ryktesmekanismen genom att låta ratingen ingå i obligatoriska krav (rating av en viss nivå anges som minimum) eller som ett kriterium i utvärderingsmodellen. Ett samlat och nationellt system ger förutsättningar att ta tillvara många och olika myndigheters erfarenheter av leverantörer och leda till att seriösa leverantörer i högre grad deltar i offentlig upphandling (vi återkommer till detta nedan).

Det ratingsystem som föreslås i litteraturen (Dini och Spagnolo, 2005; Dellarocas med flera, 2006) hanterar den svåra frågan om hur nya potentiella leverantörer till offentlig sektor ska hanteras. Dellarocas med flera (2006) menar att det i alla fall på mogna marknader skulle fungera med ett system där potentiellt nya leverantörer tilldelas genomsnittet av den rating som leverantörer i samma bransch har i systemet. En för låg rating riskerar att inte locka till sig seriösa leverantörer. Att ge nya leverantörer en hög ingångsrating är inte rätt mot de som redan befinner sig i systemet och har arbetat upp en hög rating. Det riskerar att urholka värdet av att leverera hög (miljö)kvalitet. Medelvärde undviker båda dessa problem samtidigt som det ger nya leverantörer incitament att minst upprätthålla sin ingångsrating.

5.3.4 Uppföljning och effekt

Starka kontrakt med belöningar eller sanktioner, kostnadsdelning och avvägda ersättningsmodeller kan ge leverantörer incitament att upprätthålla minst utlovad kvalitet. National-ekonomisk forskning (Laffont och Martimort, 2009) visar att leverantörer som kan vinna på att underprestera, det vill säga leverera lägre kvalitet än utlovat utan att det upptäcks, kommer att göra det. Bra rutiner för avtalsuppföljning ger förutsättningar för att säkra att leveransen motsvarar minst efterfrågad kvalitet och undvika problem med moralisk risk. Detta är även viktigt om miljöhänsynen syftar till att leda till anpassning mot mindre miljöbelastande produktionsteknologi. För att undvika det bör upphandlaren säkerställa att anbudsgivarna lever upp till den miljöstandard som efterfrågas redan vid anbudstillfället. Av samma skäl bör detta kombineras med löpande och oanmälda inspektioner av leveransen och de bör inkludera miljö- och klimatrelaterade delar av densamma.

Tydliga upphandlingskrav och tydliga mål med upphandlingen och särskilda hänsyn underlättar uppföljning, oavsett om miljöhänsynen riktar sig till verksamhetsmässiga (exempelvis lägre energiförbrukning) eller samhällsmässiga mål (exempelvis minskade utsläpp vid energiproduktion). Målen bör anges i upphandlingsdokumenten för att underlätta för både leverantörer och beställare.

Kontraktsuppföljning kan också påverka antalet potentiella anbudsgivare. Akerlof (1970) beskriver hur leverantörer som håller låg kvalitet kan driva bort leverantörer som producerar hög kvalitet från marknaden. Det beror på att deras närvaro på marknaden driver ner genomsnittskvaliteten vilket gör det svårt för leverantörer av hög kvalitet att få kostnadstäckning för sina produkter. Resonemanget kan föras över till upphandlingssituationen. Oron för att leverantörer som håller låg kvalitet kan komma undan med det i genomförandet av offentliga kontrakt kan leda till att mer seriösa leverantörer avstår från att lämna anbud.

Baserat på en pilotstudie genomförd på uppdrag av Konkurrensverket beskriver Andersson (2020) just detta, att det finns en oro för att brist på uppföljning kan ta sig uttryck i att företag väljer att inte lämna anbud i offentlig upphandling. Bristfällig eller utebliven uppföljning blir i detta fall ett konkurrensproblem. Om det dessutom är så att de potentiella leverantörer som avstår är de vi helst vill ska vara med utifrån ett miljöhänsynsperspektiv späs problemet på ytterligare. Vikten av att attrahera seriösa leverantörer är även ett argument för ett nationellt och oberoende ratingsystem (se ovan). Genom att beakta tidigare prestationer vid kontraktstilldelning får leverantörer som håller minst utlovad kvalitet en signal om att detta värderas, vilket i sin tur kan ha en positiv påverkan på beslutet att lämna anbud.

Uppföljning kräver kompetens och resurser och måste vara en prioritering från upphandlande myndighets sida. I den enkätstudie riktad mot upphandlare som genomfördes av Lundberg med flera (2022) svarar upphandlarna att genomförandefasen är viktigt för att säkerställa leveransen. Samtidigt anger de att det är den av de tre faser i Figur 6 som får minst tid. De beskriver också att avtalsuppföljning är den utmaning som är svårast för att säkerställa leveransen. Lösningen anges vara bättre kommunikation och dialog i förberedelsefasen. Detta är något som också leverantörssidan lyfter som önskvärt (Almega, 2021; Lundberg med flera, 2022).

5.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar det här kapitlet på att de överväganden som är förknippade med miljöhänsyn i offentlig upphandling finns i upphandlingens alla tre faser. Redan i förberedelsefasen läggs grunden för miljöhänsynen i form av kartläggning och dialog med marknaden i förhållande till de miljö- eller klimatproblem som eventuellt kan förknippas med föremålet för upphandlingen. Under både förberedelse- och genomförandefasen anpassas utformningen av upphandlingen och miljöhänsynen till marknadens föreliggande miljöprestanda i förhållande till målen med hänsynen. Under realiseringsfasen bör uppföljning av kontraktet ske allmänhet men även med avseende på vilken effekt miljöhänsynen haft i förhållande till både verksamhetsmässiga- och samhällsmässiga mål. I kapitlet har betydelsen av krav och kriterier i kombination med tilldelningsgrund och utvärderingsmodell betonats liksom kontraktsutformning för hantering av osäkerhet i kostnader och kvalitet. Det ratingsystem som föreslås i Lundberg med flera (2022) kan inkludera miljödimensioner som är svåra att beskriva.

6. Offentlig upphandling av ekologiska livsmedel

I detta kapitel visar vi på ett empiriskt exempel där miljöhänsyn tillämpats inom offentlig livsmedelsupphandling i syfte att bidra till miljöpolitiska mål. Kapitlet är avsett att illustrera förutsättningar för offentlig sektor att beakta miljöhänsyn inom ett specifikt produktområde, samt dess potential att påverka marknadens aktörer mot en mindre miljöbelastande produktion (utan att analysera målet i sig). De resultat som presenteras härrör från ett forskningsprojekt om offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel inom livsmedelsområdet. Projektets resultat har publicerats i internationella, vetenskapligt granskade tidskrifter.

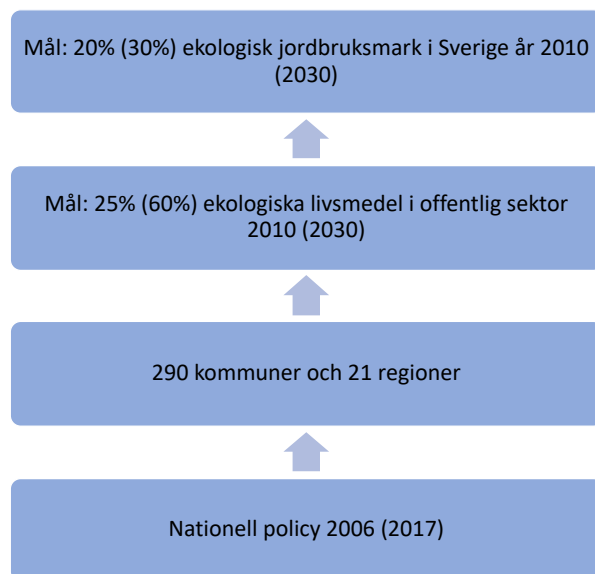
6.1 Miljöhänsyn inom livsmedelsupphandling

Under de senaste decennierna har ekologisk odling kommit att ses som ett viktigt redskap för att realisera svenska och europeiska miljöambitioner, och dess roll aktualiseras bland annat i *EU:s gröna giv* (Europeiska Kommissionen, 2004; 2014; 2021; Regeringens skrivelse, 2006; Regeringskansliet, 2017). En ökad omställning till ekologisk jordbruksmark förväntas dels bidra till en rad miljömål och ökad djurvälstånd, men ses även som en viktig konkurrensfaktor för europeiska jordbrukare då ekologisk odling kan möta konsumenters ökade efterfrågan på en mer hållbar mathållning.

Ekologisk produktion inkluderar begränsad användning av växtskyddsmedel, en varierad växtföljd, samt ett större inslag av vallodling och av högre krav på djurvälstånd. Ur ett svenskt perspektiv förväntas en ökad ekologisk produktion bidra till flera av de svenska miljömålen, framför allt *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv* (Jordbruksverket, 2022). Att mineralgödsel är förbjudet inom ekologisk produktion anses kunna bidra till lägre näringsläckage och lägre utsläpp av växthusgaser. Avkastningen per hektar är dock generellt sett lägre inom ekologisk odling jämfört med konventionell, vilket gör att utsläpp och näringsläckage per kilo skörd oftast är lika hög eller till och med högre inom ekologisk odling (Andersson med flera, 2021).

De strategier som finns på plats inom EU för att öka produktionen av ekologiska livsmedel inkluderar i huvudsak en gemensam ekologisk märkning för livsmedel, samt subventioner till ekologiska jordbrukare. Sedan början av 2000-talet har den offentliga konsumtionens roll för att öka efterfrågan på ekologiska livsmedel och därmed bidra till ökad ekologisk jordbruksmark betonats från politiskt håll (Europeiska kommissionen, 2004). Detta till trots, är Sverige relativt ensam om att lansera en nationell strategi för ökad ekologisk livsmedelsupphandling. Strategin från 2006 anger ett mål om 25 procent ekologiska livsmedel i offentlig sektor år 2010, vilket i sin tur ska bidra till ett mål om 20 procent ekologiskt certifierad jordbruksmark i Sverige samma år (Regeringens skrivelse, 2006). Sedan dess har strategin uppdaterats och 2017 lanserades en ny version där regeringen anger mål om 60 procent ekologiska livsmedel i offentlig sektor år 2030 och 30 procent ekologiskt certifierad jordbruksmark samma år (Regeringskansliet, 2017). Det övergripande målet med de svenska strategierna är således att öka andelen ekologisk jordbruksmark i Sverige, och den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel kan därmed ses som ett medel för att nå detta mål. Hur policyn är tänkt att fungera illustreras i figur 8 nedan.

Figur 8. Illustration av hur Sveriges livsmedelsstrategi är tänkt att fungera. (Källa: författarna)



Ett uttalat mål med regeringens strategi från 2006 var att låta marknaden direkt ta en större del av de kostnader som jordbrukare möter när de ställer om sin produktion (Regeringens skrivelse, 2006). Strategin kan således ses som ett komplement till de befintliga styrmedel, i det här fallet subventioner som funnits på plats sedan 1990-talet inom EU och bestäms inom ramen för varje medlemsstats Landsbygdsprogram. Storleken på subventionerna varierar därför mellan länder, produkter, och över tid. Subventionerna betalas ut per hektar och avser täcka upp för att ekologisk produktion i normalfallet innebär högre arbetsintensitet, lägre avkastning och större variation i skörd jämfört med konventionella produktionsmetoder (Jørgensen, 2012; Tranter med flera, 2009).

Primärt utgör Sveriges strategier från 2006 och 2017 exempel på miljöhänsyn i offentlig upphandling i form av en substitutionspolicy på kort sikt, med ambition om att vara en omställningspolicy på längre sikt (Lundberg och Marklund, 2013b). Genom att substituera ekologiska livsmedel för konventionella livsmedel är tanken att offentliga sektorn "går före" och bidrar till att avsättningsmöjligheterna för ekologiska producenter ökar, samtidigt som den skickar en signal till konventionella producenter av livsmedel att ställa om sin produktion. De miljökriterier som upphandlande myndigheter stipulerar i syfte att upphandla ekologiska livsmedel består nästan uteslutande i att livsmedelsprodukten ska vara märkt med antingen EU:s ekologiska märkning, eller KRAV:s märkning, det vill säga att livsmedelsprodukten ska vara framställd enligt en viss produktionsmetod. KRAV:s villkor för ekologisk märkning inbegriper reglerna för EU:s ekologiska märkning, men har mer strikta regler vad gäller exempelvis djurvälstånd (Regeringens skrivelse, 2006). Kostnader för ekologiska livsmedelsprodukter kan därmed variera beroende på typ av märkning.

6.2 Att upphandla livsmedel

Potentialen hos ekologisk livsmedelsupphandling som miljöpolitiskt styrmedel beror bland annat på marknads utseende och den offentliga sektorns betydelse som köpare. Effekten på odlingsbar mark beror på vilka typer av livsmedel som myndigheterna köper och deras ursprung. Det säger sig självt att importerade livsmedel, oavsett om de är ekologiska eller inte, knappast har en direkt effekt på svenska bönder. Hur importen ser ut kan däremot ha en indirekt effekt på svenskt jordbruk via relativprisförändringar och om importerade livsmedel ersätter inhemska motsvarigheter. Detta avsnitt beskriver marknaden för livsmedel i Sverige, upphandlarsidans betydelse som köpare av ekologiska livsmedel och förutsättningar för ekologiska livsmedelsinköp i offentlig sektor.

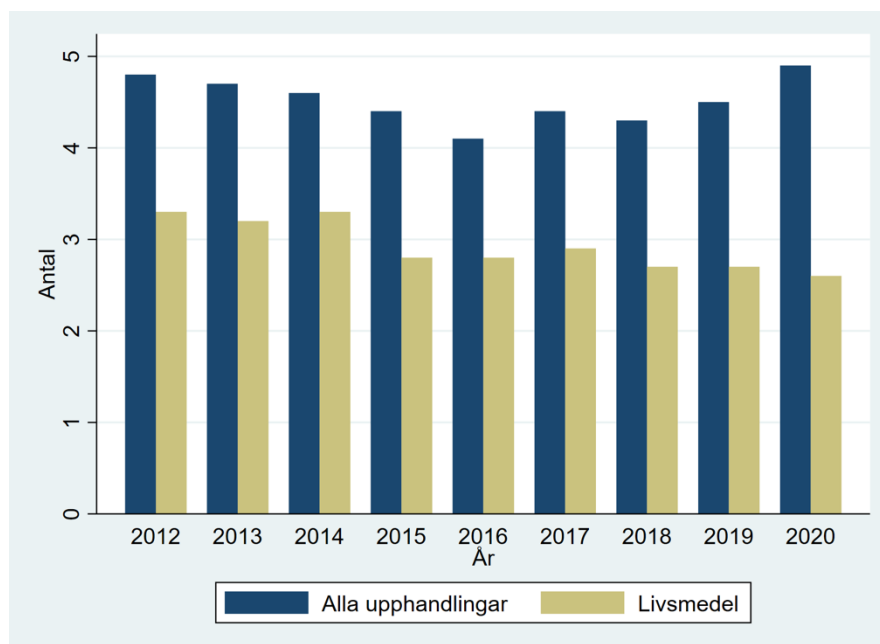
Sveriges offentliga sektor står för ungefär 4 procent av livsmedelskonsumtionen i Sverige. Marknaden domineras därmed av den privata aktörer i form av dagligvaruhandel, restauranger, hotell, med mera (Konkurrensverket, 2011). Under 2017 låg andelen ekologisk livsmedelsförsäljning i Sverige på ungefär 9,1 procent inom dagligvaruhandeln, vilket då var den näst högsta siffran globalt sett (Willer och Lernoud, 2019). Det finns ingen officiell statistik över hur stor del av efterfrågan på ekologiska livsmedel som utgörs av import, men uppskattningar indikerar att andelen ekologiska livsmedel som är importerade har ökat från 20 procent år 2003 till 57 procent år 2016 medan ungefär 1 procent av svensk livsmedelsexport utgörs av ekologiska livsmedel (Jørgensen, 2012; KRAV, 2016). Detta innebär att Sverige är en nettoimportör av ekologiska livsmedel, i likhet med de flesta övriga EU-länder (Europeiska kommissionen, 2010).

6.2.1 Offentlig upphandling av (ekologiska) livsmedel

I en fördjupad analys av offentlig sektors livsmedelupphandlingar anger Konkurrensverket (2018) att det annonserades totalt 268 upphandlingar i Sverige inom produktgruppen livsmedel och drycker (CPV kod 15000000) under 2017. Av dessa annonser stod kommuner för ungefär 80 procent, och ungefär 65 procent avsåg ramavtal. Det totala värdet av den offentliga sektorns utbetalningar till leverantörer av livsmedel uppgick år 2017 till ungefär 9,7 miljarder kronor, där kommuner stod för ungefär 86 procent av utbetalningarna. Samma år tilldelades cirka 40 procent av de kontrakterade anbudena stora företag, och 16 procent tilldelades medelstora företag. Mer specifikt erhöll Martin & Servera AB ungefär 35,1 procent av offentlig sektors utbetalningar till livsmedelsleverantörer under 2017, medan Menigo Foodservice AB som näst största leverantör erhöll ungefär 27,7 procent av dessa utbetalningar. Konkurrensverkets fördjupade analys för 2017 visar också att av anbudsgivarna är Martin & Servera AB, respektive Menigo Foodservice AB de som lämnar flest anbud i livsmedelsupphandlingar. Var för sig lämnar de nästan dubbelt så många anbud som den tredje mest frekventa anbudsgivaren Svensk Cater AB.

Generellt har det genomsnittliga antalet anbudsgivare i offentliga livsmedelsupphandlingar minskat under de senaste åren. Medan det genomsnittliga antalet anbudsgivare för samtliga upphandlingar har legat mellan 4 och 5 sedan 2012 och visat en positiv trend de senaste åren, ligger genomsnittligt antal anbudsgivare inom livsmedelsupphandlingar mellan 2,5 och 3,3 under samma period. Utvecklingen visas i figur 9 nedan.

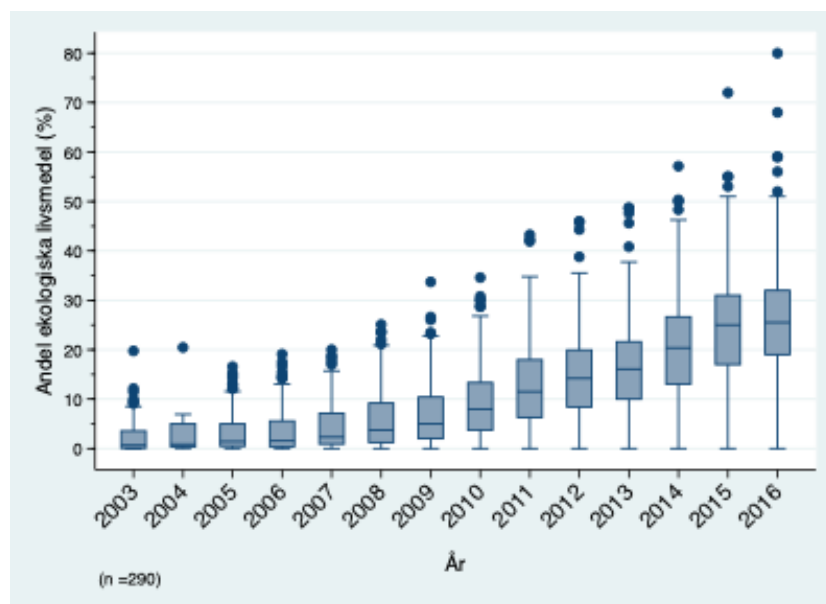
Figur 9. Antal anbudsgivare per upphandling i genomsnitt för alla upphandlingar respektive livsmedelsupphandlingar. Källa: statistik från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (rapporterna 2013, 2016, 2017, 2018, 2019 och 2020)



I grossistledet karaktäriseras, som nämndes ovan, livsmedelsmarknaden av ett fåtal stora aktörer (Konkurrensverket, 2018) och det är i huvudsak de som deltar i offentliga upphandlingar av livsmedel. I nästa led, leverantörerna till grossisterna, är antalet aktörer betydligt fler. Eventuella miljökrav i offentlig upphandling har därmed en förmodat liten effekt på antalet anbudsgivare medan det kan antas ha en större effekt på underleverantörerna.

Samtidigt som antalet anbudsgivare minskar i de offentliga livsmedelsupphandlingarna har den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel stadigt ökat sedan början av 2000-talet. Utvecklingen för Sveriges 290 kommuner illustreras i figur 10. I figuren kan vi utläsa att den genomsnittliga andelen inköpta ekologiska livsmedel ökat från ungefär 1 procent 2003 till ungefär 25 procent under 2016. Andelen inköpta ekologiska livsmedel varierar dock i hög grad mellan kommuner, mellan 0 procent och ungefär 80 procent, med en ökande variation över tid.

Figur 10. Andel ekologisk livsmedelsupphandling i svenska kommuner för åren 2003–2016. Källa: Lindström med flera, 2022.



Nya siffror i en rapport från Ekomatcentrum (2021) visar att ökningstakten för andelen ekologiska livsmedelsinköp stagnerat från 2019 och framåt, vilket förklaras av att offentlig sektor börjat prioritera svenskt och närproducerade livsmedel framför ekologiska. Rapporten visar också att trots att andelen ekologiska livsmedel fortfarande ökar, sett till värdet, minskar volymandelarna något. Detta förklaras av att priser på ekologiska livsmedel stigit, medan den upphandlade volymen har stagnerat.

Den till synes stora variationen i inköp av ekologiska livsmedel visar på kommunernas olika förutsättningar för att upphandla med miljöhänsyn. Detta diskuteras mer utförligt i nästa avsnitt.

6.2.2 Verksamhetens förutsättningar för att upphandla ekologiska livsmedel

Den analys som presenteras här fokuserar på livsmedelsupphandling från Sveriges 290 kommuner. Detta motiveras av att de, vilket nämndes tidigare, är den del av offentlig sektor som stor för den största andelen livsmedelsupphandlingar. Kommunerna har ett omfattande välfärdsuppdrag, och en del av detta består i att tillhandahålla måltider för kommunens skolor, vård- och äldreomsorg. Även om kommunernas välfärdsuppdrag är relativt likartat, ser förutsättningarna och preferenserna för att organisera välfärdstjänster olika ut. I detta avsnitt diskuteras upphandlarsidans förutsättningar att upphandla ekologiska livsmedel med utgångspunkt i de faktorer som listas i avsnitt 4.5, nämligen (1) Ekonomiska, (2) Kompetensmässiga och (3) Politiska/organisatoriska faktorer.

Vad gäller ekonomiska förutsättningar står det klart att ekologiska livsmedel har ett högre pris än konventionella livsmedel, allt annat lika. Denna ekologiska prispremie varierar mellan produkter och beror på högre kostnader inom produktion och hantering av ekologiska livsmedel jämfört med konventionella. Jörgensen (2021) uppskattar att prispremien för ekologiska livsmedel inom svensk dagligvaruhandel uppgår till ungefär 33 procent under 2018. I en studie över svensk offentlig livsmedelsupphandling uppskattar Jörgensen (2012)

att offentlig sektor i Sverige möter en genomsnittlig prispremie på ungefär 66 procent, det vill säga att totalpriset för en ekologisk varukorg är i genomsnitt 66 procent högre än totalpriset för en konventionell varukorg, allt annat lika. Trots en förväntad kostnadsökning för kommuner i samband med ökad andel ekologiska livsmedelsinköp har regeringens livsmedelsstrategier inte innehållit några ersättningar från statligt håll.

Eftersom den ekologiska prispremien varierar mellan olika livsmedel kan kommunen hantera ökade livsmedelskostnader genom att tillämpa någon av följande strategier: (1) Stanna inom den givna budgeten och ändra sammansättningen av varukorgen, exempelvis genom att ersätta kött med ekologiska grönsaker, och prioritera ekologiska produkter med relativt låga prispremier; (2) Utöka budgeten och ersätta konventionella livsmedel med ekologiska, men börja med de produkter som har relativt låga ekologiska prispremier; eller (3) Tillför resurser och ersätt alla konventionella livsmedel i korgen med dess ekologiska motsvarigheter. Den första strategin indikerar att det kan vara möjligt att öka andelen ekologiska livsmedel utan att öka kommunens utgifter. Att nå höga andelar ekologiska livsmedel med denna strategi kommer dock kräva nya menyer eftersom korgen omkomponerats. De andra två strategierna innebär ökade utgifter som kräver finansiering, antingen via avgifter eller skatter, eller via omfördelning av resurser från övrig kommunal verksamhet. Notera att medan den sista strategin innebär en genomsnittlig prisökning om någonstans mellan 33 och 66 procent (Jørgensen, 2012; 2021), leder den andra strategin till att kostnadsökningen ökar successivt i takt med att kommunen ökar andelen ekologiska livsmedel, allt annat lika.

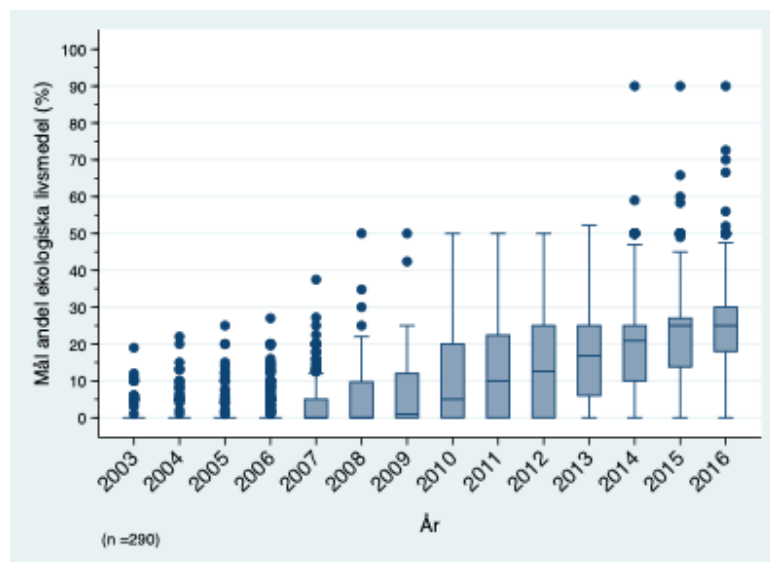
Med variation i den ekologiska prispremien för olika livsmedel följer att kommuner kan behöva väga miljönytta mot kostnader. Från verksamhetens sida kan det vara motiverat att börja med att plocka "lågt hängande frukter" och upphandla produkter med relativt låga ekologiska prispremier, såsom exempelvis mjölk, kaffe och bananer. De två senare av dessa produkter är dock inte nödvändigtvis de som har störst potential att leda till omställning av svenskt jordbruk. Det samhällsekonomiska värdet av den eventuella miljönytta som finns med detta tillfaller istället det land där kaffet eller bananerna odlas.

När det kommer till kompetensmässiga faktorer bedömer Nissinen med flera (2009) att det är relativt enkelt, ur ett svenskt perspektiv, att ta miljöhänsyn inom produktgruppen livsmedel då utbudet av ekologiska produkter är relativt stort och dessa produkter bär en tydlig ekologisk märkning. För att upphandla med största möjliga miljöeffekt per investerad krona krävs dock även kunskaper om miljöproblemet och miljömålet, samt om marknaden och produkter. Då upphandlande myndigheter inte får ställa krav på produktens ursprungsland kan det exempelvis handla om att inhämta kunskap om vilka ekologiska livsmedel som ger störst miljönytta, att ändra sammansättningen på varukorgen för att spegla säsongsvariationen i det inhemska utbudet, eller att upphandla i delkontrakt för att underlätta deltagandet för lokala leverantörer. Bland 290 kommuner kan det förekomma skillnader i hur upphandlingsavdelningar är organiserade och i kompetensens sammansättning.

När det kommer till politiska och organisatoriska faktorer står det de svenska kommunerna fritt att sätta egna mål för sin ekologiska livsmedelsupphandling. De svenska kommunernas självbestämmande i förhållande till staten är nämligen relativt långtgående, och i linje med detta kan regeringen uppmuntra och inte tvinga kommuner att sätta mål. I livsmedelsstrategin från 2006 har regeringen satt ett nationellt mål som den offentliga sektorns aktörer uppmuntras bidra till (Regeringens skrivelse, 2006). Huruvida kommunerna kommer att sätta egna mål, vilken nivå de i så fall bestäms till och i vilken utsträckning de efterlevs är upp till den enskilda kommunen.

I egenskap av ett frivilligt styrmedel kommer en antagen policy om ökad andel ekologiska livsmedel inte nödvändigtvis leda till faktiskt ökade ekologiska inköp. Det uppstår inte heller några sanktioner eller konsekvenser för en kommun som inte uppfyller en sådan policy, förutom möjligtvis misstro från medborgarna. Analogt med detta krävs inte heller att en kommun faktiskt har ett politiskt mål för ekologiska livsmedelsinköp för att upphandlaren ska kunna ställa krav på detta i upphandlingen. Utifrån en genomgång av policys på kommunal nivå och enkäter distribuerade och insamlade av Ekomatcentrum finner Lindström med flera (2022) att svenska kommuners politiska målsättningar för andelen ekologiska livsmedelsinköp ökat under åren 2003 till 2016. Denna utveckling visas i figur 11 nedan. Den genomsnittliga målnivån ökat från ungefär 0,5 procent år 2003 till nästan 25 procent år 2016. Antalet kommuner som angett ett mål om minst 25 procent ekologiska livsmedelsinköp har ökat från 1 kommun år 2006 till 172 kommuner år 2016. Variationen är dock stor, under året 2016 varierade de procentuella målsättningarna mellan 0 och 90 procent, med en standardavvikelse på ungefär 13 procent.

Figur 11. Politiska målsättningar för andel ekologiska livsmedelsinköp för svenska kommuner under åren 2003–2016. Målnivån är den som gäller för det året.
Källa: Lindström med flera (2022)



I Lindström med flera (2022) studeras vilka faktorer som påverkar svenska kommuners ekologiska livsmedelsinköp under åren 2003–2016. De finner att politiska målsättningar har en statistiskt signifikant och positiv effekt på kommunens andel ekologiska livsmedelsinköp, vilket indikerar att ekologiska livsmedelsstrategier implementeras trots att de är frivilliga. I kronor kan effekten tolkas som att kommuner med politiska målsättningar om minst 10 procent ekologiska livsmedelsinköp för innevarande år, ökar sina livsmedelsutgifter med ungefär 20 procent jämfört med kommuner med lägre eller inga målsättningar. Författarna finner även, i likhet med tidigare studier, att ekonomiska faktorer (såsom sysselsättning) och kompetensmässiga faktorer (såsom utbildningsnivå) påverkar storleken på kommunens ekologiska livsmedelsinköp.

Att Sveriges 290 kommuner tagit till sig regeringens uppmaning om att sätta mål för och öka andelen ekologiska livsmedelsinköp, står alltså klart. Huruvida styrmedlet i sig kan ses som mål- eller kostnadseffektivt, eller om ökad andel offentliga inköp av ekologiska livsmedel faktiskt bidragit till en ökad andel svensk ekologisk jordbruksmark diskuteras i nästa avsnitt.

6.3 Ekologisk livsmedelsupphandling som miljöpolitiskt styrmedel

För att ge en bild av offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel i en specifik situation, diskuterar detta avsnitt potentialen hos ekologisk livsmedelsupphandling utifrån de kriterier för utvärdering av styrmedel som presenterades i kapitel 3.

6.3.1 Begränsade förutsättningar för mål- och kostnadseffektivitet

Generellt har miljöhänsyn i offentlig upphandling begränsade förutsättningar att vara ett kostnadseffektivt styrmedel, då det i första hand har de egenskaper som gör det till ett administrativt styrmedel. För att målet om en viss andel ekologisk jordbruksmark ska nås på ett kostnadseffektivt sätt, det vill säga till lägsta möjliga kostnad för samhället, krävs att jordbrukare ställer om sin produktion i den utsträckning som är kostnadsminimerande för dem och att alla har samma omställningskostnad på marginalen. För att offentlig upphandling ska åstadkomma detta krävs att upphandlaren dels har kunskap om potentiella leverantörers produktionsteknologi, och dels har möjlighet att ställa leverantörsspecifika krav i upphandlingsdokumenten. Förutom att en sådan informationshantering skulle vara enormt komplex och tidskrävande, strider individuellt anpassade krav och kriterier mot likabehandlingsprincipen i EU:s upphandlingsdirektiv.

Med ett ekonomiskt styrmedel i form av en subvention, som om den är procentuell är kostnadseffektiv, möter jordbrukaren istället "priset" för omställning av en extra enhet hektar, och kan därmed fatta beslut om sin egen kostnadsminimerande nivå av ekologiskt certifierad jordbruksmark. I teorin kommer jordbrukare då ställa om till dess att kostnaden för att ställa om en extra hektar jordbruksmark (eller annan produktionsenhet) är lika med subventionen. Detta medför att jordbrukare som har låga omställningskostnader kommer ställa om sin jordbruksmark i större utsträckning jämfört med jordbrukare med relativt höga omställningskostnader, allt annat lika.

Liksom i den generella upphandlingssituationen är det frivilligt för potentiella leverantörer att delta i livsmedelsupphandlingar. Detta ger en begränsad möjlighet att förutse effekterna på odlingsbar mark (eller miljö) av att kommuner ställer krav på ekologiska livsmedel, och därmed en begränsad måleffektivitet. Styrmedlet präglas också av en svag koppling mellan mål och medel, då det är svårt att förutse effekten av ekologiska livsmedelskrav på jordbruksmarkens sammansättning, då det inte är möjligt att på förhand säga att de livsmedel som den upphandlande myndigheten köper in kommer vara producerade i Sverige eller om kraven i sig leder till målet med andelen odlingsbar mark.

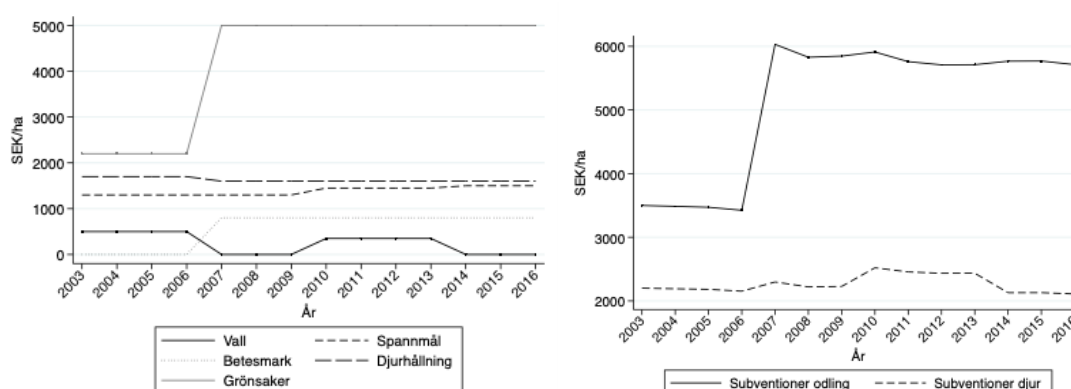
Problemet är att målet för offentlig sektors konsumtion anges som andel inköpta livsmedelsprodukter oavsett ursprung, medan målet för produktion anges som andel svensk jordbruksmark certifierad för ekologisk odling. I enlighet med EU:s upphandlingsdirektiv har upphandlande myndigheter ingen möjlighet att ställa krav på att en produkt är producerad i ett visst land. Jörgensen (2021) uppskattar att från konsumtionsledet (privat och offentlig sektor) tillföll mindre än 20 procent av den ekologiska merkostnaden till inhemska ekologiska jordbrukare under 2018. Detta innebär att mer än 80 procent av det som konsumenterna betalar i ekologisk prispremie tillfaller producenter i andra länder. Orsaken är att ungefär hälften av den ekologiska livsmedelskonsumtionen samma år bestod av importerade pro-

dukter och att den ekologiska merkostnaden inte enbart går till att täcka kostnader för jordbrukaren, utan även till att täcka kostnader som uppstår under förädling och distribution för andra aktörer i produktionskedjan. Systematisk uppföljning i form av statistik över inhemskt producerade respektive ekologiska livsmedel kan bidra till att utveckla livsmedelsupphandlingar om syftet är att i högre utsträckning köpa så kallat "svekologiskt". Trots att offentlig sektor inte får ställa krav på transportavstånd eller tillverkningsplats finns det, enligt Upphandlingsmyndigheten, även andra sätt att förenkla för lokala och inhemska producenter att delta i upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten (2022) nämner exempelvis anbudsskolor och rådgivning.

6.3.2 Kan ekologisk livsmedelsupphandling bidra till en positiv miljöeffekt?

Lindström med flera (2020) studerar förhållandet mellan offentlig sektors ekologiska livsmedelskonsumtion och andelen ekologisk jordbruksmark i Sverige. Studien baseras på kvantitativ analys och använder sig av data på Sveriges kommuner och län under perioden 2003 till 2016. Mer specifikt hämtas information om kommunernas ekologiska livsmedelsinköp från årliga enkäter som genomförs av organisationen Ekomatcentrum. I enkäterna tillfrågas kommunerna om sina livsmedelsinköp och förekomsten av mål för ekologiska livsmedelsinköp. För att studera sambandet mellan andel ekologiska livsmedelsinköp och andel ekologisk jordbruksmark behövs information om det senare. Information om jordbruksmarkens sammansättning i svenska län har hämtats från Jordbruksverkets databas. I analysen tas även hänsyn till förekomsten av andra styrmedel i form av ekologiska subventioner på nationell nivå för olika produktionstyper. Detta är en förutsättning för att statistiskt kunna identifiera effekten av offentlig sektors ekologiska livsmedelsinköp på andelen ekologisk jordbruksmark. Under den period som studeras förekommer flera olika ekologiska subventioner, vilka varierar i nivå över tid. I studien grupperas de till två kategorier: subventioner riktade till växtodling respektive djurhållning, se figur 12.

Figur 12. Illustration av subventioner till ekologisk odling och djurhållning. Källa: Lindström med flera (2020) efter bearbetning av data från Jordbruksverket.



För att kontrollera för, det vill säga rensa bort, effekten av andra faktorer som också kan påverka omställningen till ekologisk produktion, inkluderas även variabler för exempelvis klimatzoner, utbildningsnivåer, sysselsättning och populationstäthet i den statistiska analysen.

Författarna finner att offentlig sektors ekologiska livsmedelsinköp har en statistiskt signifikant och positiv effekt på den svenska ekologiska jordbruksmarken. Det betyder förenklat att om kommunernas andel ekologiska livsmedelsinköp ökar så ökar andelen ekologisk jordbruksmark. Denna positiva effekt identifieras i huvudsak på nationell och aggregerad nivå vilket indikerar att det är den samlade köpkraften hos svenska kommuner som ger effekt på jordbruksmarken. Mer specifikt visar resultaten att andelen ekologisk jordbruksmark i ett län ökar med mellan 0,4–0,6 procent då det viktade genomsnittet av övriga läns andel ekologiska livsmedelsupphandling ökar med 1 procent. En kvantifiering av resultaten kan bidra till förståelse för storleksordningen. Den genomsnittliga andelen ekologisk jordbruksmark i ett län motsvarade ungefär 12,8 procent, eller 18 000 hektar, under den period som studerades. En ökning med 1 procent i det viktade genomsnittet av övriga läns ekologiska livsmedelsupphandling ett givet år är därmed associerat med en genomsnittlig ökning av ekologisk jordbruksmark i ett län motsvarande mellan 72–108 hektar.

Med andra ord, trots att Sveriges offentliga sektor endast står för cirka 4 procent av den totala efterfrågan på livsmedel, förefaller det som att upphandlande myndigheter tillsammans utgör en tillräckligt stor köpare för att påverka marknadens leverantörer. Hur kan det komma sig? Ett av de villkor som anges för att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska ha effekt är att den offentliga sektorn är en betydande köpare och 4 procent kan nog inte anses motsvara villkoret. Svaret finns i hur stor den offentliga sektorn är som köpare i förhållande till grossisterna. Vid en närmare analys av livsmedelsmarknaden visar det sig att de två största återförsäljarna av livsmedel erhåller ungefär 63 procent av offentlig sektors utbetalningar till leverantörer av livsmedel, och för dessa två återförsäljare utgör försäljning till offentlig sektor ungefär 30 procent av deras respektive totala omsättning (Konkurrensverket, 2011, 2018; Martin & Servera, 2017; Menigo Foodservice, 2017).

Resultaten visar också, i likhet med tidigare studier på området, att ekologiska subventioner har en statistiskt signifikant och positiv effekt på andelen ekologisk jordbruksmark. Denna effekt är stabil över samtliga delar av den empiriska analysen. Mer specifikt visar resultaten att en ökning av subventionernas storlek med 1 procent är associerad med en ökning av ett läns andel ekologisk jordbruksmark motsvarande ungefär 0,4 procent för subventioner riktade till ekologisk växtodling, och ungefär 0,6 procent för subventioner riktade till ekologisk djurhållning. Styrningen via den offentliga upphandlingen kan alltså sägas utgöra ett komplement till styrning via subventionerna.

Ibland förs det fram argument om att offentlig sektor ska föregå med gott exempel och genom exempelvis miljöhänsyn inspirera privata konsumenter att följa efter. I studien analyseras dock inte effekten av offentlig sektors konsumtion på privat efterfrågan av ekologiska livsmedel, vilket innebär en risk för underskattning av den offentliga sektorns effekt på den odlingsbara marken. I några av studiens analyser beaktar författarna därför den direkta effekten av privat efterfrågan på ekologiska livsmedel. De finner att denna har en statistiskt signifikant och positiv effekt på andelen ekologisk jordbruksmark (Lindström med flera, 2020). Det är dock svårt att med statistisk metod säkerställa om denna effekt är kopplad till den offentliga sektorns agerande.

En annan dimension att beakta är att det kan finnas en undanträngande effekt av offentlig sektors upphandlingar av ekologiska livsmedel. Förenklat kan det beskrivas som att krav på ekologiska livsmedel i offentlig upphandling kan leda till att priset på ekologiska livsmedel stiger i förhållande till priset på konventionella livsmedel (relativpriset på ekologiska livsmedel stiger) vilket leder till att privata konsumenters efterfrågan på konventionella livsmedel ökar (i likhet med de teoretiska resultaten i Lundberg med flera, 2016; Marron, 1997).

Detta scenario skulle kunna uppstå ifall privata konsumenter är priskänsliga i förhållande till både konventionella och ekologiska livsmedel eller om producenterna av ekologiska livsmedel är okänsliga för prisförändringar.¹⁹

Producenternas priskänslighet på livsmedelsmarknaden har inte studerats empiriskt isärskilt stor utsträckning. Jörgensen (2012) pekar dock på att den svenska ekologiska livsmedelspolicyn hämmas av ett oelastiskt utbud från producenternas sida, åtminstone på kort sikt, på grund av begränsningar i leverantörskedjan. Dessa begränsningar relaterar till utrustning och maskiner, kunskaper om ekologisk odling, samt den odlingsbara marken i sig då det förekommer en omställningsperiod under vilken produkterna produceras enligt ekologiska metoder, men saluförs som konventionella. Sammantaget innebär detta att även om svenska producenter skulle vara priskänsliga och reagera på en ökad efterfrågan från konsumenter, kan det finnas teknologiska, kompetensmässiga, och juridiska hinder för dem att snabbt öka utbudet av ekologiska jordbruksprodukter på kort sikt.

Priskänsligheten hos konsumenter vad gäller ekologiska kontra konventionella livsmedelsprodukter har studerats för många marknader och produkter (se exempelvis Bunte med flera, 2007; Wier och Smed, 2000). Generellt finner dessa att konsumenters efterfrågan på ekologiska produkter är mer priskänsligt jämfört med efterfrågan på konventionella livsmedel. Priskänslighet och skillnader i priskänslighet mellan konventionella och ekologiska produkter tenderar dock att variera mellan marknader, produkter och över tid. Lindström (2022) studerar privata konsumenters efterfrågan på ekologisk och konventionell mjölk i Sverige för åren 2011–2017 och finner att efterfrågan på ekologisk mjölk är mer priskänslig än på konventionell mjölk, åtminstone för etablerade varumärken. Skillnaden i priskänslighet mellan ekologisk och konventionell mjölk är dock relativt mindre jämfört med många andra marknader för mjölk där den ekologiska prispremien är större.

Sammantaget visar Lindström med flera (2020) att miljöhänsyn inom offentlig livsmedelsupphandling kan bidra till en positiv effekt på andelen mark certifierad för ekologiskt jordbruk även om styrmedlet i sig inte kan ses som mål- eller kostnadseffektivt. Dock behöver denna miljöeffekt ställas i relation till kostnader för att upphandla ekologiskt samt ställas i relation till andra relevanta styrmedel på området, såsom subventioner. Potentialen hos ekologisk livsmedelsupphandling bör även bedömas utifrån andra kriterier för styrmedel, såsom rättvisa, flexibilitet och transparens. Detta diskuteras mer ingående i nästa avsnitt.

6.3.3 Andra utvärderingskriterier - rättvisa, transparens, flexibilitet

Utifrån kriteriet om rättvisa har ekologisk livsmedelsupphandling potential att medföra en omfördelning av kostnader för omställning till ekologisk livsmedelsproduktion. Dels kan denna omfördelning ske inom Sveriges gränser, genom att de upphandlande myndigheter som har bättre ekonomiska förutsättningar för att hantera den ekologiska prispremien, upphandlar en större andel ekologiska livsmedel. Omfördelningen kan även ske bortom Sveriges gränser ifall krav på ekologisk märkning leder till omställning till ekologisk produktion i utlandet. Exempelvis kommer ökad efterfrågan på ekologiskt certifierat kaffe inte

¹⁹ Med priskänslig menas att efterfrågan (eller utbud) förändras mer än vad priset ändras. Att vara okänslig för prisförändringar innebär att efterfrågan (eller utbud) förändras mindre än vad priset ändras.

påverka svensk jordbruksmark i någon betydande utsträckning. Däremot kan ökad efterfrågan på ekologiskt kaffe inom svensk offentlig sektor potentiellt bidra till omställning till ekologisk jordbruksmark i det land där kaffet odlas. Omställningen av jordbruksmark i det landet skulle då inte nödvändigtvis kräva inhemska subventioner eller stöd för omställning, utan vara en effekt av en ökad marknadsefterfrågan.

Ekologisk livsmedelsupphandling kan ses som ett flexibelt styrmedel i den utsträckning att upphandlande myndigheter själva bestämmer om och hur mycket ekologiskt de vill upphandla, utifrån förutsättningar och preferenser hos den enskilda myndigheten. Däremot är ekologisk livsmedelsupphandling högst begränsat i sin förmåga att vara ett styrmedel som kan adressera platsbundna miljöproblem i det egna landet, då EU:s upphandlingsdirektiv inte tillåter upphandlande myndigheter att diskriminera leverantörer utifrån nationalitet. Exempelvis skulle vi kunna ha en situation där en kommun motiverar sin ekologiska livsmedelsupphandling med att de vill se en ökad biodiversitet i kommunens eller länets jordbruksmarker. Ur ett styrningsperspektiv saknas det dock koppling mellan mål och medel, då det inte går att på förhand säkerställa belägenheten för den jordbruksmark som påverkas av en ökad efterfrågan. Möjligtvis kan en lokal effekt av att exempelvis en kommun upphandlar ekologiskt vara att konsumenter och producenter i närområdet påverkas av den signal det sänder och influeras att handla eller producera ekologiskt istället för konventionellt. En kommun som motiverar sin ekologiska livsmedelsupphandling med detta som mål bör dock fastställa på förhand hur en potentiell effekt kan utvärderas.

För att ekologisk livsmedelsupphandling ska präglas av transparens bör det finnas indikatorer för att mäta utfall kopplat till målet. En genomgång av kommuners livsmedelsstrategier visar att den vanligaste indikatorn för kommuner att mäta utfall är den faktiska andelen upphandlade ekologiska livsmedel i kommunen. Det är i sig inte märkligt, då regeringens mål för offentlig sektor är att öka andelen ekologiska livsmedelsinköp. Denna indikator tar dock inte fasta på miljöeffekten med avseende på målet om ökad svensk ekologisk jordbruksmark. Indikatorer som syftar till att mäta utfall kopplat till svensk jordbruksmark kan exempelvis formuleras som "Hur många svenska ekologiska anbudsgivare deltar i livsmedelsupphandlingarna i genomsnitt?", "Hur många lokala ekologiska leverantörer deltar?", eller "Hur många av de ekologiska livsmedlen vi köper in är producerade i Sverige?". Även på ett nationellt plan bör det ligga i beslutsfattares intresse att få information om hur sammansättningen av offentlig sektors livsmedelsinköp ser ut i termer av importerat, inhemskt, ekologiskt och konventionellt och vilken effekt ekologiskt jordbruk har på miljö och klimat. Sedan 2017 redovisar Ekomatcentrum även andelen "svekologiska" livsmedel av kommunernas livsmedelsinköp (Ekomatcentrum, 2017).

Upphandlande myndigheter bör även inhämta och redovisa kostnader förenade med ekologiska livsmedelsinköp i syfte att jämföra potentiell miljönytta med kostnader, samt ställa dessa faktorer i relation till andra relevanta styrmedel. Då flertalet upphandlande myndigheter följer upp andelen ekologiska livsmedelsinköp finns det ofta data på kostnader för ekologiska respektive konventionella livsmedel. Redovisning av dessa kostnader bör ske på ett tydligt och transparent sätt. Att jämföra kostnad per kilo ekologiska livsmedel med kostnad per kilo konventionella livsmedel kan exempelvis vara missvisande då en förändrad sammansättning av varukorgen kan kräva större volyminköp av ekologiska produkter.

6.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har detta kapitel beskrivit ett exempel på när offentlig sektor tar miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Med detta exempel på hur miljöhänsyn i offentlig upphandling kan se ut i praktiken vill vi visa på potentialen med miljöhänsyn i offentlig upphandling, men också på dess komplexitet.

Kapitlet visar att även om krav på ekologiskt inte kan anses uppfylla kriterier om mål- eller kostnadseffektivitet kan kommunernas sammantagna köpkraft ändå ha en positiv effekt på den ekologiska jordbruksmarken. Det finns dock andra styrmedel som också kan styra mot målet om en ökad andel ekologisk jordbruksmark. Ekologiska subventioner är ett av dessa och utgör ett kostnadseffektivt styrmedel i det avseendet att "priset" för omställning av en extra enhet jordbruksmark är samma för alla jordbrukare, och dessa fattar därmed beslut om sin egen kostnadsminimerande nivå av ekologiskt certifierad jordbruksmark. För beslutsfattare är det därför viktigt att kostnaderna och nyttorna för respektive styrmedel redovisas och jämförs på ett transparent sätt. Bortsett från att ekologisk livsmedelsupphandling kan ha en positiv effekt på den ekologiska jordbruksmarken på en aggregerad nivå, diskuteras styrmedlets potential utifrån kriterierna om rättvisa, flexibilitet och transparens.

7. Slutdiskussion

I den här rapporten beskrivs och analyseras, med utgångspunkt i nationalekonomisk forskning, miljöhänsyn i offentlig upphandling och under vilka förutsättningar som detta kan vara ett ändamålsenligt och effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Från politiskt håll finns tydliga ambitioner om att använda den offentliga sektorns köpkraft för att skapa incitament för producenter och konsumenter att ställa om mot mindre miljöbelastande produkter, främja innovation inom miljöområdet, samt bidra till ökad medvetenhet kring miljöfrågor. Givet den framträdande roll som miljöhänsyn i offentlig upphandling fått de senaste decennierna är det av vikt att praktiker och beslutsfattare har kunskaper om *när, hur* och *varför* det kan vara ändamålsenligt att upphandla med miljöhänsyn.

Rapporten har huvudsakligen utgått från ett samhällsekonomiskt perspektiv, men även verksamhetsmässiga aspekter har berörts. Mer specifikt adresseras följande:

1. de kriterier mot vilka ett miljöpolitiskt styrmedel kan utvärderas,
2. marknadsmässiga förutsättningar för att miljöhänsyn inom offentlig upphandling ska påverka det avsedda miljöproblemet, och
3. upphandlingssidans förutsättningar för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Rapporten beskriver olika kategorier av styrmedel, samt kriterier utifrån vilka dessa styrmedel generellt brukar utvärderas. Tidigare forskning om offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel har i huvudsak fokuserat på kostnads- och måleffektivitet. I den här rapporten berörs även rättvisa, flexibilitet och transparens i diskussionen kring olika styrmedel. Forskning inom miljö- och naturresursekonomi visar att medan ekonomiska styrmedel som skatter, subventioner, och handel med utsläppsrätter i hög utsträckning kan vara kostnadseffektiva, har administrativa styrmedel i form av lagstiftning och gränsvärden i allmänhet högre potential att vara måleffektiva. Miljöhänsyn i offentlig upphandling är i första hand ett administrativt styrmedel och kan därmed inte anses uppfylla kriterier om kostnadseffektivitet. Dess potential till måleffektivitet begränsas av att det är frivilligt för potentiella leverantörer att delta i upphandlingar och därmed göra de anpassningar som krävs för att nå den miljöstandard som efterfrågas. Ett annat potentiellt hinder är att det i hög utsträckning är frivilligt för upphandlande myndigheter att avgöra om och i vilken utsträckning miljöhänsyn beaktas.

Miljöhänsyn i offentlig upphandling kan motiveras på andra grunder än kriterier om mål- och kostnadseffektivitet. Dels erbjuder det en flexibilitet vad gäller att hantera exempelvis lokala miljöproblem som är svåra att adressera genom nationella skattesatser och gränsvärden. Miljöhänsyn i offentlig upphandling har även potential att uppfattas som rättvist ifall kostnader för upphandlande myndigheter att beakta miljöhänsyn fördelas på grundval av exempelvis finansiell förmåga eller storlek som köpare. Normalt handlar rättvisaspekten om omfördelning av resurser från en resursmässigt starkare part till en resursmässigt svagare part. Som ett frivilligt styrmedel kan det dock även uppstå situationer där exempelvis en resurssvags kommuns miljöhänsyn får effekt på ett miljöproblem i en resursstark kommun, där den senare inte tar motsvarande hänsyn. Kriteriet om transparens beskrivs ofta som icke-ekonomiskt, men är likafullt viktigt för att ett styrmedel ska kunna implementeras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I rapporten diskuteras att det är viktigt med transparens kring miljöhänsyn i offentlig upphandling. För att förstå vilken effekt som upphandling

kan ha på miljö (och klimat) måste det finnas en koppling mellan mål och medel, det vill säga, mellan det miljöproblem som ska adresseras och den miljöhänsyn som anges i den specifika upphandlingen. Dessutom bör upphandlarsidan redovisa uppskattade och faktiska kostnader förenat med att ta miljöhänsyn, för att kunna göra avvägningar mellan nyttor och kostnader, samt jämföra med andra relevanta styrmedel. Även upphandlingsdokumenten bör präglas av transparens vad gäller exempelvis krav och kriterier, utvärderingsmodell och uppföljning i syfte att ge potentiella leverantörer förutsättningar att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Oavsett om miljöhänsyn i offentlig upphandling motiveras utifrån kriterier om rättvisa eller flexibilitet (eller något annat kriterium) är det viktigt att bedöma dess potential till effekt, det vill säga, huruvida miljöhänsynen påverkar marknadens aktörer och det aktuella miljöproblemet i avsedd riktning. Tidigare forskning visar att följande marknadskaraktäristika bör vara uppfyllda för att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska kunna ge positiv miljöeffekt:

1. den offentliga sektorn utgör en stor köpare, både av den miljöanpassade och den icke miljöanpassade produkten
2. de privata konsumenterna är känsliga för prisförändringar, på både den miljöanpassade och icke miljöanpassade varianten av produkten, och
3. leverantörerna är villiga att ställa om eller öka sin produktion av den miljöanpassade respektive icke miljöanpassade varianten av produkten.

Att ensidigt fokusera på de marknader där offentlig sektor har stor köpkraft riskerar att få en kontraproduktiv effekt på miljön. Denna kontraproduktiva effekt kan uppstå ifall offentlig sektors ökade efterfrågan på den miljöanpassade varan driver upp priset på densamma, och det förändrade relativpriset gör att privata konsumenter i hög utsträckning söker sig till den, nu relativt billigare, icke miljöanpassade varan. Medan det är en tämligen enkel uppgift att identifiera marknader där offentlig sektor är en stor köpare, kan empiriska studier bidra med kunskaper om konsumenters priskänslighet och producenters utbudskänslighet för specifika marknader. Vi betonar även vikten av att upphandlande myndigheter för en kontinuerlig dialog med den aktuella marknadens aktörer för att kunna utforma en så ändamålsenlig och effektiv upphandling som möjligt.

Denna dialog med marknaden är även instrumentell för att inte de krav och kriterier som stipuleras inom ramen för miljöhänsyn ska påverka konkurrensgraden i alltför hög utsträckning. Höga miljöambitioner som utformas antingen som skallkrav eller tilldelningskriterier har potential att skapa bred omställning bland potentiella leverantörer, men kan också göra att deltagande leverantörer begränsas till de som redan gjort omställningen. På kort sikt riskerar detta leda till ökade kostnader (och potentiellt lägre kvalitet) för den upphandlande myndigheten utan att det uppstår några positiva miljöeffekter.

Sammantaget visar rapporten på komplexiteten i att bedöma när det är ändamålsenligt och effektivt att beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling. De slutsatser som kan dras av rapportens innehåll bör dock inte tolkas som att upphandlande myndigheter bör avstå från att beakta miljöhänsyn. Rapporten visar på vikten av att praktiker och beslutsfattare är medvetna om denna komplexitet för att kunna tillämpa miljöhänsyn i sin upphandling så ändamålsenligt som möjligt.

De slutsatser som dras i rapporten kan tillsammans med tidigare forskning sammanfattas till konkreta medskick i form av ett antal frågor som upphandlande myndigheter bör ta ställning när de funderar på att upphandla med miljöhänsyn. Medskicken är en utveckling av den process som beskrevs i Lundberg med flera (2009) och kan användas som en checklista för upphandlande myndigheter för att förstå *när*, *hur* och *varför* de bör beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

1. Identifikation av miljöproblemet: Vilket miljöproblem avser den upphandlande myndigheten adressera genom att beakta miljöhänsyn i upphandlingssituationen? Motiveras hänsynen av verksamhetsmässiga mål eller av samhällets uppsatta miljömål? I det senare fallet: Finns det andra styrmedel som adresserar samma problem och hur motiveras miljöhänsyn i offentlig upphandling i förhållande till dessa?
2. Verksamhetens förutsättningar: Vad är de uppskattade kostnaderna för att upphandla med miljöhänsyn och hur finansierar verksamheten detta? Finns det erforderlig kompetens och politiska mål och riktlinjer för att upphandla med miljöhänsyn?
3. Marknadsförutsättningar: Hur ser den potentiella effekten ut i förhållande till den specifika marknaden vad gäller konkurrensgrad, miljöprestanda, priskänslighet hos privata konsumenter, samt möjlighet (och villighet) att ställa om bland leverantörer?
4. Upphandlingsdesign: Hur ska upphandlingen utformas vad avser exempelvis krav och kriterier, utvärderingsmodell, samordnad upphandling, kontraktsvillkor för att ge största möjliga miljönytta för verksamheten och komplettera eventuella andra styrmedel, samtidigt som konkurrenseffekten beaktas?
5. Uppföljning: Hur ska faktiska kostnader och levererad kvalitet följas upp? Samt, vilka indikatorer ska användas för att följa upp potentiella effekter på miljön och vem gör uppföljningen?

I skrivande stund planerar man inom EU att göra det obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ta miljöhänsyn vid offentliga upphandlingar, och skärpningar kring miljö- och klimathänsyn är även på gång i Sverige. Det är dock viktigt att ha i åtanke att även om det är tvingande för upphandlande myndigheter att beakta miljöhänsyn är det inte nödvändigtvis ett tvingande styrmedel i relation till leverantörer. Potentiella leverantörer väljer själva ifall de vill lämna anbud, och styrningen inträffar endast ifall företag behöver anpassa sig för att kunna delta i anbudsgivningen. Att göra det obligatoriskt att ta miljöhänsyn i form av procentuella mål, eller användning av EU:s miljökriterier, lämnar dessutom fortfarande ett strategiskt utrymme för upphandlande myndigheter att avgöra *hur* upphandlingen med miljöhänsyn ska utformas. I Sverige ligger för närvarande ett lagförslag som anger en skyldighet att beakta klimatet vid offentlig upphandling medan miljö, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska beaktas när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte (Ds 2021:31). I fallet med miljöhänsyn visar forskningen som beskrivits i den här rapporten på potential till effekt. Lagförslaget om att beakta miljöhänsyn när det är relevant kan därmed sägas ha stöd i forskningen. Det har däremot inte den del av förslaget som stipulerar att klimatet ska beaktas i alla upphandlingar – det vill säga även i de fall där det inte kan anses ändamålsenligt.

Även i frånvaro av en regelskärpning ser vi ett behov av mer forskning kring när och hur miljöhänsyn i offentlig upphandling bör användas i syfte att vara ett ändamålsenligt och effektivt styrmedel. Generellt finns ett behov av forskning som antar en jämförande ansats och utgår ifrån ekonomiska, juridiska och miljömässiga aspekter när styrmedel utvärderas.

Referenser

- Akerlof, G.A., 1970, *The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism*, The Quarterly Journal of Economics, vol 84, s 235–251.
- Almega, 2021, *Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling*, Rapport, mars 2021.
- Andersson, F., 2020, *Konkurrens och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2.
- Andersson, A. och A. Lunander, 2004, *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*, Konkurrensverket uppdragsforskningsserie 2004:1.
- Andersson, S., C. Jörgensen, W. Sidemo-Holm och F. Wilhelmsson, 2021, *Är ekologisk odling bättre för miljön?*, AgriFood Fokus 2021:5.
- Andhov, M., R. Caranta, T. Stoffel, J. Grandia, W.A. Janssen, R. Vornicu, J.J. Czarnecki, A. Gromnica, K. Tallbo, O. Martin-Ortega, L. Melon, Å. Edman, P. Göthberg, P. Nohrstedt, och A. Wiesbrock, 2020, *Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals*.
- Anxo, D., T. Ericson, och M. Karlsson, 2017, *Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid offentlig upphandling – en översikt*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2017:2.
- Asker, J. och E. Cantillon, 2008, *Properties of scoring auctions*, RAND Journal of Economics, vol 39, s 69–85.
- Asker, J. och E. Cantillon, 2010, *Procurement when price and quality matter*, RAND Journal of Economics, vol 41, s 1–34.
- BenNer, L. S. och R.N. Stavins, 2007. *Second-best theory and the use of multiple policy instruments*, Environmental and Resource Economics, vol 37, s 111–129.
- Bergman, M. A., 2021, *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2021:2.
- Bergman, M., T. Indén, S. Lundberg, och T. Madell, 2011, *Offentlig upphandling-på rätt sätt och till rätt pris*, Studentlitteratur.
- Bergman, M. A. och S. Lundberg, 2009, *Att utvärdera anbud – utvärderingsmodeller i teori och praktik*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009:10.
- Bergman, M. A. och S. Lundberg, 2013, *Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement: An empirical analysis*, Journal of Purchasing and Supply Management, vol 19, s 73–83.
- Bouwer, M., M. Jonk, T. Berman, R. Bersani, H. Lusser, V. Nappa och C. Viganò, 2006, *Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations*. AJ Haarlem: Virage Milieu & Management.

Brammer, S. och H. Walker, 2011, *Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study*, International Journal of Operations & Production Management, vol 31, s 452–476.

Brännlund, R. och B. Kriström, 2012, *Miljöekonomi*. 2:a upplagan. Lund, Sverige: Studentlitteratur

Brännlund, R., 2018, *Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet*, Svenskt Näringsliv, juni 2018.

Bulow, J. och P. Klemperer, 1996, *Auctions Versus Negotiations*, American Economic Review, vol 86, s 180–194.

Bunte, F., M. van Galen, W. Kuiper och J. Bakker, 2007, *Limits to growth in organic sales: Price elasticity of consumer demand for organic food in Dutch supermarkets*, LEI.

Che, Y.-K., 1993, *Design competition through multidimensional auctions*, RAND Journal of Economics, vol 24, 668–680.

Cheng, W., A. Appolloni, A. D'Amato och Q. Zhu, 2018, *Green Public Procurement, missing concepts and future trends—A critical review*, Journal of Cleaner Production, vol 176, s 770–784.

Dellarocas, C., F. Dini, och G. Spagnolo, 2006, *Designing reputation mechanisms*. Ingår i: Dimitri, N., G. Piga och G. Spagnolo (red.) *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dini, F. och G. Spagnolo, 2005, *Feedback mechanisms and electronic markets: Economic issues and proposals for public procurement*. Ingår i: Thai, K. V., A. Araujo, R.Y. Carter, G. Callender och J. Telgen (red.) *Challenges in Public Procurement: An International Perspective*. Boca Raton, FL: PrAcademic Press.

Ds 2021:31, *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet.

Edqvist, C., 2019, *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö*, Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport, 2019:2.

Ekomatcentrum, 2021, *Halvårsrapport 2021 - ekologiskt och svenskt i offentlig sektor*. <https://docplayer.se/223919979-Ekoutvecklingen-i-offentlig-sektor-1-a-halvaret.html>

Ekomatcentrum, 2017, *Marknadsrapport - Ekologiskt i offentlig sektor 2017*.

Europeiska Kommissionen, 2001, *Meddelande från kommissionen. Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen. (Kommissionens förslag till Europeiska rådet i Göteborg)*. KOM(2001) 264 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2003, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Integrerad produktpolitik – Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv*. KOM(2003) 302 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2004, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk*. KOM(2004) 415 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2005, *Att köpa grönt! Handbok om miljöanpassad offentlig upphandling*.

Europeiska Kommissionen, 2008, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén. Offentlig upphandling för en bättre miljö*. KOM(2008) 400 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2010, *An analysis of the EU Organic Sector*. Europeiska Kommissionen.

Europeiska Kommissionen, 2012, *GPP, Green Public Procurement - A collection of good practices*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf

Europeiska Kommissionen, 2014, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Handlingsplan för den ekologiska produktionens framtid i Europeiska unionen*. KOM (2014) 179 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2020a, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Sustainable Europe Investment Plan – European Green Deal Investment Plan*, Brussels, COM(2020) 21 final.

Europeiska Kommissionen, 2020b, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén. En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*. KOM(2020) 98 Slutlig.

Europeiska Kommissionen, 2021, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén om en handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion*. COM(2021)141 Slutlig.

Europeiska regionkommittén, 2018, *Sustainable public procurement of food*. doi:10.2863/1187

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Gains, F., 2004, *The Local Bureaucrat: A Block to Reform or a Key to Unlocking Change?* Ingår i: G. Stoker och D. Wilson (red.), *British Local Government into the 21st Century*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan Ltd.

Halonen, K.M., 2021, *Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol 28, s 535-555.

- Hanley, N., J.F. Shogren och B. White, 2007, *Environmental economics in theory and practice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Helfand G.E., P. Berck och T. Maull, 2003, *The theory of pollution policy*. Ingår i: Mäler, K.G och J. Vincent (red.), *Handbook of Environmental Economics*, vol I. Amsterdam: Elsevier Science.
- Herweg, F. och K.M. Schmidt, 2017, *Auctions versus negotiations: the effects of inefficient renegotiation*, RAND Journal of Economics, vol 48, s 647-672.
- Hong, H. och M.Shum, 2002, *Increasing competition and the winner's curse: Evidence from procurement*. Review of Economic Studies, vol 69, s 871-898.
- Hotelling, H., 1931, *The Economics of Exhaustible Resources*, Journal of Political Economics, vol 39, s 137-175.
- Hyytinen, A., S. Lundberg och O. Toivanen, 2018, *Design of public procurement auctions: Evidence from cleaning contracts*, RAND Journal of Economics, vol 49, s 398-426.
- Iraldo, F., M. Melis och F. Testa, 2007, *L'attuale sviluppo del Green Public Procurement*, Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente, vol 1, 5-19.
- Jordbruksverket, 2022, *"Om ekologisk produktion"*, <https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/ekologisk-produktion>
- Jørgensen, C., 2012, *Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel*, AgriFood Rapport 2012:1.
- Jørgensen, C., 2021, *Att upphandla ekologisk odling - höga kostnader och en låg träffsäkerhet*, AgriFood Fokus 2021:2.
- Kagel, J. H. och D.Levin, 2015, *Auctions. A survey of experimental research*. Ingår i: Kagel, J. H. och Roth, A. (red.) *The Handbook of Experimental Economics* . Vol. 2. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kolstad, D.C., 2000, *Environmental Economics*. New York: Oxford University Press.
- Konjunkturinstitutet, 2020, *Miljö, ekonomi och politik 2020. Upphandling med klimathänsyn*. <https://www.konj.se/publikationer/miljoekonomisk-rapport/miljoekonomisk-rapport/2020-12-10-begransad-nytta-med-offentlig-upphandling-som-klimatpolitiskt-styrmedel.html>
- Konkurrensverket, 2011, *Mat och Marknad - Offentlig upphandling*, rapport 2011:4.
- Konkurrensverket, 2018, *Statistik om offentlig upphandling 2018*, rapport 2018:9.
- Koppenjan, J. och E.H. Klijn, 2004, *Managing uncertainties in networks: Public private controversies*. London: Routledge.
- Krasnokutskaya, E. och K. Seim, 2011, *Bid preference programs and participation in highway procurement auctions*, American Economic Review, vol 101, s 2653-2686.
- KRAV, 2016, *Marknadsrapport 2016*. KRAV.

- Laffont, J. J. och D. Martimort, 2009, *The theory of incentives*. Princeton: Princeton university press.
- Li T. och X. Zheng, 2009, *Entry and competition effects in first-price auctions: theory and evidence from procurement auctions*, *Review of Economic Studies*, vol 76, s 1397–1429.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats*. Ingår i: Shafritz och A. Hyde, 2017, *Classics of public administration*, 8th ed. Boston: Cengage Learning
- Lindström, H., S. Lundberg och P.O. Marklund, 2020, *How Green Public Procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy*. *Ecological Economics*, vol 172, 106622.
- Lindström, H., S. Lundberg och P.O. Marklund, 2022, *Green Public Procurement: An empirical analysis of the uptake of organic food policy*, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 100752. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2022.100752>
- Lindström, H., 2022, *The Swedish consumer market for organic and conventional milk: A demand system analysis*, Agribusiness. <https://doi.org/10.1002/agr.21739>.
- Lundberg, S., M. Arve, M. Bergman och L. Henriksson, 2022, *Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*. Stockholm: SNS - förlag.
- Lundberg, J. och S. Lundberg, 2020, *Att utvärdera mot pris och kvalitet – Om utvärderingsmodeller, delaktighet & tillgänglighet*. En rapport skriven på uppdrag av Myndigheten för delaktighet. Umeå Economic Studies 976.
- Lundberg, S. och P.O. Marklund, 2011, *The pivotal nature of award methods in green public procurement*. *Environmental Economics* vol 2, s 64–73.
- Lundberg, S. och P.O. Marklund, 2013a, *Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness*. *Environmental Economics*, vol 4, s 75–83.
- Lundberg, S. och P.O. Marklund, 2013b, *Offentlig upphandling eller gröna nedköp?: En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. Stockholm: Fritzes.
- Lundberg, S. och P.O. Marklund, 2015, *Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel*. SNS Analys nr 30.
- Lundberg, S. och P.O. Marklund, 2018, *Green public procurement and multiple environmental objectives*. *Economia e Politica Industriale*, vol 45, s 37–53.
- Lundberg, S., P.O. Marklund och R. Brännlund, 2009, *Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:1.
- Lundberg, S., P.O. Marklund, E. Strömbäck och D. Sundström, 2015, *Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis*. *Environmental Economics and Policy Studies*, vol 17, s 487–520.
- Lundberg, S., P.O. Marklund och E. Strömbäck, 2016, *Is environmental policy by public procurement effective?*, *Public Finance Review*, vol 44, s 478–499.

- Lundqvist, L., 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundmark, R., 2020, *Mikroekonomi: teori och tillämpning, 4:e upplagan*. Lund: Studentlitteratur.
- Marron, D. B., 1997, *Buying green: Government procurement as an instrument of environmental policy*. Public Finance Review, vol 25, s 285-305.
- Martin & Servera, 2017, *Årsredovisning 2016*, Martin & Servera AB.
- Menigo Foodservice AB, 2017, *Årsredovisning*, Menigo Foodservice AB.
- Michelsen, O., och L. de Boer, 2009, *Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level*, Journal of environmental management, vol 91, s 160-167.
- Milgrom, P., 2004, *Putting auction theory to work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miljömålsrådet, 2008, *Miljömålen – Nu är det bråttom!*
- Naturvårdsverket, 2019, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, rapport 6865.
- 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, vol 68, s 1838-1849.
- OECD (2016). "Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Balance".
<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2004%20Balance.pdf>
- Regeringens proposition (2015/16:195), *Nytt regelverk om upphandling*.
- Regeringens proposition (2019/20:65), *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.
- Regeringens proposition (2019/20:188), *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.
- Regeringens skrivelse (2005/06:88), *Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010*.
- Regeringens skrivelse (2006/07:54), *Miljöanpassad offentlig upphandling*.
- Regeringskansliet, 2016, *Nationella upphandlingsstrategin*, Finansdepartementet.
- Regeringskansliet, 2017, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan*, Näringsdepartementet.
- Regjeringen 2021, "Hurdalsplattformen – For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet."
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

- Rietbergen, M. G., och K. Blok, 2013, *Assessing the potential impact of the CO2 Performance Ladder on the reduction of carbon dioxide emissions in the Netherlands*. Journal of Cleaner Production, vol 52, s 33-45.
- Roberts, M. J., och M. Spence, 1976, *Effluent charges and licenses under uncertainty*. Journal of Public Economics, vol 5, s 193-208.
- Russell, C.S., och P.T. Powell, 1996, *Choosing environmental policy tools: Theoretical cautions and practical considerations*. Inter-American Development Bank, rapport ENV-102
- Salant, S., 2016, *What ails the European Union's Emissions Trading System?*, Journal of Environmental Economics and Management, vol 80, s 6-19.
- Simcoe, T., och M.W. Toffel, 2014, *Government green procurement spillovers: Evidence from municipal building policies in California*. Journal of Environmental Economics and Management, vol 68, s 411-434.
- SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen.
- Stern, P.C., 1999, *Information, Incentives, and Proenvironmental Consumer Behavior*. Journal of Consumer Policy, vol 22, s 461-478.
- Sveriges Miljömål, 2019, *"Andel ekologisk försäljning av livsmedel och alkoholfria drycker"*. <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/ekologisk-mat/>
- Sveriges Miljömål, 2022, *"Så fungerar arbetet med Sveriges miljömål"*. <https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/>
- Söderholm, P. och H. Hammar, 2005, *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*, Konjunkturinstitutet, specialstudie Nr 8.
- 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, vol 82, s 88-96.
- Tranter, R., R. Bennett, L. Costa, C. Cowan, G. Holt, P. Jones, M. Miele, M. Sottomayor och J. Vestergaard, 2009, *Consumers' willingness-to-pay for organic conversion-grade food: Evidence from five EU countries*. Food policy, vol 34, s 287-294.
- Tukiainen, J. och K-M. Halonen, 2020, *Competition and litigation in Swedish public procurement*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:1.
- Upphandlingsmyndigheten, 2021a, *"Annonserade upphandlingar"* <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/fortsatt-okat-intresse-for-offentliga-upphandlingar/annonserade-upphandlingar/>
- Upphandlingsmyndigheten, 2021b, *"LCC för långsiktigt hållbara inköp"*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/ekonomiskt-hallbar-upphandling/lcc-for-langsiktigt-hallbara-inkop/>

Upphandlingsmyndigheten, 2021c, "*Miljömässigt hållbar upphandling*".
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten, 2022, "*Upphandling av närproducerade livsmedel*".
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/branscher/upphandling-av-livsmedel-och-maltidstjanster/upphandling-av-narproducerade-livsmedel/>

Wier, M., och S. Smed, 2000, *Forbrug af økologiske fødevarer: Del 2: Modellering af efterspørgslen*, Danmarks Miljøundersøgelser, report no. 319.

Willer, H., och J. Lernoud, 2019, *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2019*, Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM Organics International.

Wilson, R., 1969. *Competitive bidding with disparate information*. Management Science, vol 15, s 446–448.

Wilson, R., 1977, *A bidding model of perfect competition*. Review of Economic Studies, vol 44, s 511–518.



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se