

Matnyttigt och samhällsnyttigt

Rapport om hur strategiska offentliga inköp av livsmedel bidrar till samhällsnytta

RAPPORT 2021:I



Upphandlingsmyndigheten mars 2021
ISBN nr: 978-91-985235-5-3
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Innehållsförteckning

Inledning	4
1. Samhällsnytta och offentliga inköp	6
2. Strategiska ramverk och samhällsmål.....	8
2.1 Livsmedelsstrategin.....	8
2.2 Sveriges miljö kvalitetsmål	8
2.3 Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling	10
2.4 Den nationella upphandlingsstrategin	11
3. De offentliga livsmedelsinköpen klimatpåverkan	12
3.1 Val av råvara har stor betydelse.....	12
3.2 Utsläppen minskar.....	13
3.3 Mer vegetabilier och mindre animalier på tallriken.....	14
3.4 Strategiska inköp ökar samhällsnyttan.....	15
4. Livsmedelsinköpen hållbarhet.....	16
4.1 Hållbarhetskriterier används i ökande omfattning	16
4.2 Andelen ekologiska produkter runt 40 procent	18
5. Hållbart är inte alltid dyrare.....	19
5.1 Grundligt förarbete påverkar priset	19
6. Slutsatser om samhällsnytta och den offentliga måltiden	20
6.1 Förflytta marknaden i hållbar riktning.....	20
6.2 Ökad hållbarhet och lägre kostnader	21
6.3 Potential för ökad samhällsnytta	21
7. Metod och material	22
8. Referenser.....	24

Inledning

De offentliga livsmedelsinköpen blir alltmer hållbara, Upphandlingsmyndighetens kriterier används i ökande omfattning och klimatpåverkan till följd av livsmedelsinköpen minskar. Det visar en studie som vi genomfört under 2020. Studien pekar också på att ett strategiskt inköpsarbete med hållbarhetskrav i upphandlingar inte bara är bra för miljön utan även kan ge lägre kostnader.

I studien har vi använt DKAB/Mashies inköpsstatistik för perioden 2016–2019. I kapitel sju beskriver vi underlaget och metoden närmare. Vi har framför allt undersökt följande frågeställningar:

- Vilken klimatpåverkan genererar de offentliga livsmedelsinköpen och har det skett förändringar över tid?
- I vilken omfattning används Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskrav vid offentliga livsmedelsinköp och vad indikerar det gällande hållbarhet?
- Hur påverkar hållbarhet, i form av produkter inköpta med våra hållbarhetskrav, priset?

Ökad användning av hållbarhetskrav

Studien visar att våra krav används för en växande andel av livsmedelsinköpen. År 2016 var andelen 53 procent, för att 2019 vara uppe i 60 procent. Många livsmedelsföretag och producenter redovisar öppet om och på vilket sätt de uppfyller kraven. Det innebär att våra hållbarhetskrav bidrar till att driva utvecklingen på den svenska marknaden.

Intresset för hållbarhet växer

Att hållbarhetsintresset växer stämmer överens med de intryck som vi får i dialog med upphandlande verksamheter, leverantörer och branschorganisationer. Många vill arbeta med att öka hållbarheten i livsmedelsinköpen och viktiga insatser görs av såväl upphandlande organisationer som leverantörer och producenter. Resultatet av dessa ambitioner och ansträngningar går att se i vår analys. Samtidigt finns det troligtvis utrymme för ytterligare förbättringar.

Hållbarhet behöver inte kosta mer

En intressant indikation utifrån vår studie är att produkter som uppfyller hållbarhetskrav inte behöver kosta mer än produkter som inte gör det. Strategiskt inköpsarbete tycks löna sig, både i form av produkter som uppfyller hållbarhetskrav och i form av lägre kostnader.

Gör den upphandlande organisationen ett grundligt förarbete i behovs- och marknadsanalysen, arbetar målstyrt och får med rätt produktprestanda i upphandlingsdokumentet verkar det som att priset för livsmedelsprodukter som uppfyller hållbarhetskrav inte är högre än priset för livsmedelsprodukter som inte gör det.

Ökat stöd för strategiskt inköpsarbete

Att ytterligare stärka det strategiska inköpsarbetet är en viktig uppgift för Upphandlingsmyndigheten. På så sätt medverkar vi till att skapa förutsättningar för offentliga inköp att bidra till mesta möjliga samhällsnytta i form av hållbara livsmedelsinköp.

Livsmedelsinköp, liksom andra offentliga inköp, kan skapa samhällsnytta på flera olika sätt. Beroende på vad som köps in påverkas människor, miljö och ekonomi på olika sätt.

Vårt uppdrag är att stödja alla som deltar i offentliga affärer. Andra aktörer har andra roller som påverkar den offentliga måltidens hållbarhetsprestanda, såsom marknadsförutsättningar, måltidsplanering och minskat matsvinn.

Vår förhoppning är att resultaten från vår studie ska kunna ligga till grund för utbyte och dialog med intresserade aktörer. Tillsammans hoppas vi kunna vidareutveckla vår förståelse och bidra till ännu bättre förutsättningar för samhällsnyttan av offentliga affärer.

Figur 1. Upphandlingsmyndighetens inköpsmodell



Källa: Upphandlingsmyndigheten

1. Samhällsnytta och offentliga inköp

Hållbara offentliga måltider innehåller en mängd olika parametrar. Global rättvisa, klimat, hälsa, regional utveckling, tillgänglighet, jämlikhet, självförsörjning och krisberedskap är bara några av alla de hållbarhetsaspekter som berörs av den offentliga måltiden.

I detta arbete fokuserar vi på de offentliga inköpen av livsmedelsprodukter. Det innebär att vi begränsar oss till att analysera de produkter som köps in och inte hur produkterna sedan hanteras i verksamheterna eller vad som i slutändan hamnar i magen på måltidsgästen, även om detta är en viktig hållbarhetsfråga. Vi har även begränsat analysen till att utgå ifrån fyra strategiska ramverk som är relevanta just för de offentliga inköpen av livsmedelsprodukter och som går att analysera med dataunderlag som finns tillgängligt i dagsläget.

Även om det är viktigt att se måltiden ur ett helhetsperspektiv där många andra processer har bäring på hållbarheten i den offentliga måltiden, anser vi också att mycket kunskap kan förmedlas genom att enskilda delar analyseras utifrån relevanta perspektiv.

Offentliga inköp ska bidra till samhällsnytta genom att skattemedel används på bästa sätt för en väl fungerande samhällsservice till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Hur de offentliga upphandlingarna genomförs och vad som senare köps in spelar roll. Genom att välja produkter som skapar positiv förändring kan offentliga inköp bidra ännu mer till samhällsnytta och till att nå samhällsliga mål, både på lokal, nationell och internationell nivå. Målen kan till exempel handla om minskade miljöproblem eller ökad hälsa.

Idag har de flesta produkter globala värdekedjor. Det som köps in lokalt har därför ofta en global påverkan. Genom att agera lokalt men tänka globalt kan alla konsumenter bidra till att nå de globala målen i Agenda 2030, något som skapar samhällsnytta i bred bemärkelse och ökar möjligheterna att lämna över ett hållbart samhälle till kommande generationer.

Det huvudsakliga målet med alla offentliga inköp är att köpa in det som fyller ett behov för den upphandlande organisationen i egen verksamhet eller genom samhällsättaganden samt att uppnå värde för pengarna för medborgarna. Därför är det naturligt att offentliga inköp förväntas bidra till samhällsnyttan.

I värde för pengarna ingår också att arbeta för samhällsliga mål som miljö och social hållbarhet. Att arbeta strategiskt med inköp är ett sätt att få största nytta av varje skattekrone och bidra till samhällsekonomiskt hållbara affärer.

Offentliga inköp av livsmedel omsätter omkring 10 miljarder kronor årligen. Inköp av måltidstjänster omsätter cirka 2 miljarder per år¹. Detta kan jämföras med den totala försäljningen av livsmedel och dryck i Sverige som uppgick till 296 miljarder kronor år 2018². De offentliga inköpen av livsmedel står värdemässigt därmed för en mycket liten del av den totala marknaden för livsmedel, cirka 3–5 procent.

Men trots det ringa ekonomiska värdet av de offentliga livsmedelsinköpen är symbolvärdet stort. Alla som lever i Sverige kommer i något skede i livet i kontakt med den offentliga måltiden. Det skapar ett stort samhällsengagemang kring frågan om vad som ska serveras och vad den offentliga måltiden ska bidra till. Den mat som offentlig sektor köper och serverar till barn, unga, sjuka och äldre signalerar dessutom hur samhället värderar måltiden i stort och dess bidrag till näring, utbildning, kultur och gemenskap. Den offentliga måltiden har även potential att bidra till att forma framtidens livsmedelskonsumenter och främja hälsosamma och hållbara livsstilar till alla samhällets medborgare.



1 5 Siffror baserat på utbetalningar från kommuner, regioner och statliga myndigheter till leverantörer av livsmedel och måltidstjänster enligt standard för svensk näringsgrensindelning (SNI). Statistik från Dagens Samhälle Insikt med Upphandlingsmyndighetens bearbetning. Uppgifter saknas för offentligt ägda bolag och övriga offentliga organisationer.

2 https://www.scb.se/contentassets/e13b1e797c144b6fa457630a7b09d561/ha0103_2018a01_sm_ha24sm1901.pdf

2. Strategiska ramverk och samhällsmål

Vi har valt ut fyra ramverk för samhällsmål för att se hur offentliga livsmedelsinköp kan bidra till att uppnå dessa utifrån befintliga hållbarhetskriterier.

Sammanfattningsvis har offentliga livsmedelsinköp stor potential att bidra till såväl social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet, och kan på många sätt bidra till samhällsnytta och samhälleliga målsättningar. Denna potential tillvaratar offentliga köpare till stora delar redan idag. Vi har valt att illustrera detta genom att utgå från fyra strategiska ramverk som innehåller samhälleliga målsättningar: den nationella livsmedelsstrategin, Sveriges miljö kvalitetsmål, de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 samt Sveriges nationella upphandlingsstrategi.

2.1 Livsmedelsstrategin

Regeringens handlingsplan för den nationella livsmedelsstrategin har ett inriktningsmål som anger att 60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska bestå av certifierade ekologiska produkter år 2030. Livsmedelsstrategin innefattar även att Sverige ska ha fortsatt höga mål för djurvälstånd och djurhälsa. Den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö.

2.2 Sveriges miljö kvalitetsmål

Sveriges sexton miljö kvalitetsmål innehåller flera mål som är relevanta utifrån livsmedelsinköpen. Målen om Giftfri miljö, Hav i balans, Levande sjöar och vattendrag, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv samt Begränsad klimatpåverkan går direkt att koppla till Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier. Genom att ställa krav på exempelvis ekologisk vara, fisk och skaldjur från hållbara bestånd och vattenbruk, betesdrift, antibiotikaförskrivning och ansvarsfullt producerad fodersoja kan inköpen bidra till att målen nås.

Exempel:

Kriteriet Betesdrift bidrar till miljömålet Ett rikt växt och djurliv samt Ett rikt odlingslandskap genom att utevistelse på större ytor ger djuren stor möjlighet till att röra sig och beta i enlighet med deras naturliga beteende. Betesvistelse ger även generellt friskare och mer välmående djur och bättre klövhälsa. Betande djur kan dessutom bidra till den biologiska mångfalden när bete skapar en miljö som gynnar många växter och djur.

Kriteriet Fisk och skaldjur från hållbara bestånd och hållbart vattenbruk bidrar till Hav i balans samt levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag, genom att leverantören åtar sig att leverera produkter som på vetenskaplig grund bedömts som hållbara avseende exempelvis beståndssituation, kemikalieanvändning och ekosystempåverkan.

Livsmedelsinköpen har också en påverkan på Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp av växthusgaser senast år 2045.

Figur 2. Sveriges miljö kvalitetsmål



Källa: Sveriges miljömål

2.3 Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling

Världens stats- och regeringschefer har antagit 17 globala mål och Agenda 2030 för en hållbar utveckling. Genom sunda offentliga affärer kan offentlig sektor bidra till dessa mål. I Agenda 2030 finns tydliga kopplingar mellan de offentliga livsmedelsinköpen och flera av de globala målen, exempelvis:

- Mål 2.4 Hållbar livsmedelsproduktion och motståndskraftiga jordbruksmetoder
- Mål 3B Tillgängliggör vaccin och läkemedel för alla (antibiotika)
- Mål 12.7 Främja hållbara metoder för offentlig upphandling
- Mål 13.2 Integrera åtgärder mot klimatförändringar i politik och planering
- Mål 14.4 Främja hållbart fiske
- Mål 15.5 Skydda den biologiska mångfalden och naturliga livsmiljöer

Figur 3. Agenda 2030, de globala målen



Källa: Globala målen

2.4 Den nationella upphandlingsstrategin

Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi. Strategin innehåller sju inriktningsmål som upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta utifrån för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp.

Ett strategiskt inköpsarbete kan ta sig många former och uttryck, vilket framgår av den nationella upphandlingsstrategin. Där pekas den strategiska aspekten av inköp ut som en viktig grund för att skapa effektiva offentliga inköp och goda affärer. I det sammanhanget lyfts behovet av en förbättrad inköpsstatistik fram. Den här studien av offentliga livsmedelsinköp visar på värdet av tillgång till förbättrad inköpsstatistik för att möjliggöra bättre kunskap om effekter och samhällsnytta av offentliga affärer.

Våra hållbarhetskriterier för livsmedel kan bidra till att nå flera av målen i den nationella upphandlingsstrategin.

Figur 4. Upphandlingsmyndighetens sju inriktningsmål



Källa: Upphandlingsmyndigheten

3. De offentliga livsmedelsinkörens klimatpåverkan

Att det vi äter påverkar klimatet är självklart. För att föda jordens befolkning måste livsmedel produceras och det går inte att producera livsmedel utan att generera utsläpp av växthusgaser. Enligt Jordbruksverket är det dock svårt att minska många av utsläppen från livsmedelsproduktionen³. Därför är det angeläget att diskutera utsläppen till följd av livsmedelskonsumtionen.

Inte bara primärproduktionen utan även andra led i en livsmedelsprodukts livscykel, såsom förädling, förpackning och transporter orsakar klimatpåverkan. Dock i mindre utsträckning än primärproduktionen för de flesta livsmedlen. Dessutom är matsvinn en faktor som kan orsaka stor klimatpåverkan i hela handelskedjan, inklusive de offentliga livsmedelsinköerna. Då denna analys fokuserar på inköerna har vi inte vidare analyserat klimatpåverkan av matsvinn i de offentliga köken.

3.1 Val av råvara har stor betydelse

De offentliga inköerna av livsmedel kan i stor utsträckning påverka den offentliga måltidens klimatpåverkan. Genom att klimathänsyn tas vid valet av vilka råvaror som serveras, exempelvis om man väljer att servera vegetabiliskt protein i stället för animaliskt protein, minskar påverkan. Krav på produkten vid upphandling, exempelvis ett mer klimatmässigt hållbart nötkött, har mindre betydelse för måltidens klimatpåverkan än valet av råvara.

Till följd av de offentliga livsmedelsinköerna i Sverige genereras årligen utsläpp av växthusgaser motsvarande cirka 539 000 ton CO₂-ekvivalenter (bygger på uppskattningar utifrån inköpsstatistiken samt utbetalningsstatistik).⁴

Per krona genererade de offentliga livsmedelsinköerna utsläpp motsvarande 0,07 kg CO₂-ekvivalenter baserat på den inköpsstatistik för 2019 som vi har undersökt. I genomsnitt lägger en kommun omkring 27 miljoner kronor per år på livsmedelsinköp. Det innebär att en kommun i genomsnitt genererar utsläpp motsvarande cirka 1 900 ton CO₂-ekvivalenter till följd av livsmedelsinköerna.

Dessa genomsnittliga siffror speglar dock inte de betydande skillnader som föreligger mellan större och mindre kommuner på olika platser i landet. Som jämförande exempel kan användas en storstadskommun och en mindre kommun. Storstadskommunen köper in livsmedel för över 600 miljoner kronor årligen och den

3 https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr296_1.pdf

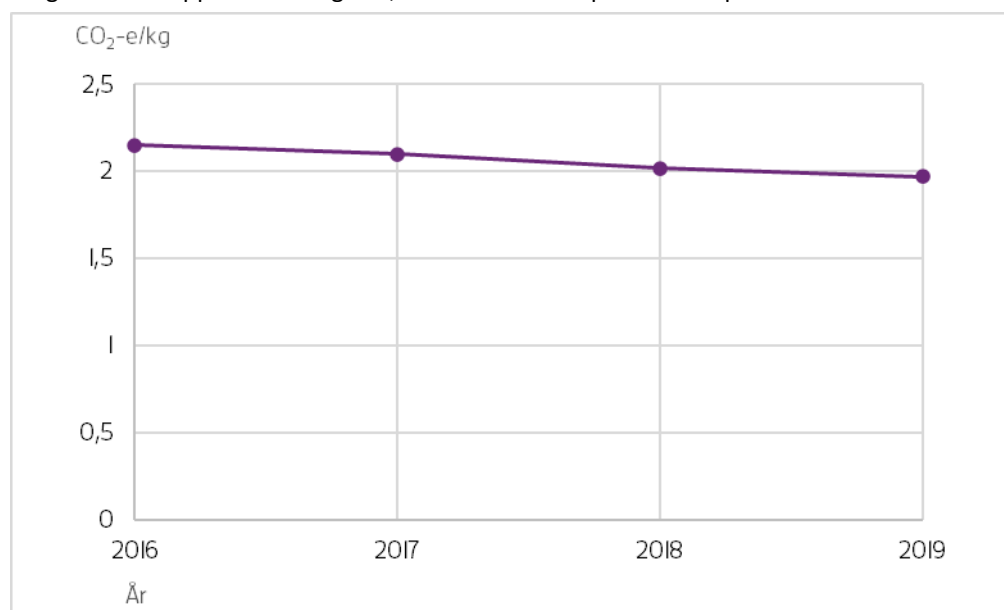
⁴ Koldioxid ekvivalenter, eller CO₂e, är ett mått på utsläpp av växthusgaser som tar hänsyn till att olika växthusgaser bidrar olika mycket till växthuseffekten och global uppvärmning. När utsläppen av en viss växthusgas uttrycks i CO₂e anges hur mycket koldioxid det motsvarar för att ge samma verkan på klimatet.

mindre kommunen för omkring 1 miljon kronor årligen. Därför är medianen⁵ intressant i sammanhanget. Medianen för kommunernas livsmedelsinköp är 12,5 miljoner kronor per år. Det innebär att de utsläpp av växthusgaser som genereras till följd av livsmedelsinköp uppgår till 875 ton CO₂-ekvivalenter.

3.2 Utsläppen minskar

Vår analys av statistiken pekar på att klimatpåverkan i form av utsläpp av växthusgaser till följd av de offentliga livsmedelsinköpen minskar, både per kilo och per krona. Utsläppen redovisas som CO₂-ekvivalenter.

Diagram 1 Utsläpp av växthusgaser, CO₂-ekvivalenter per kilo inköpt livsmedel

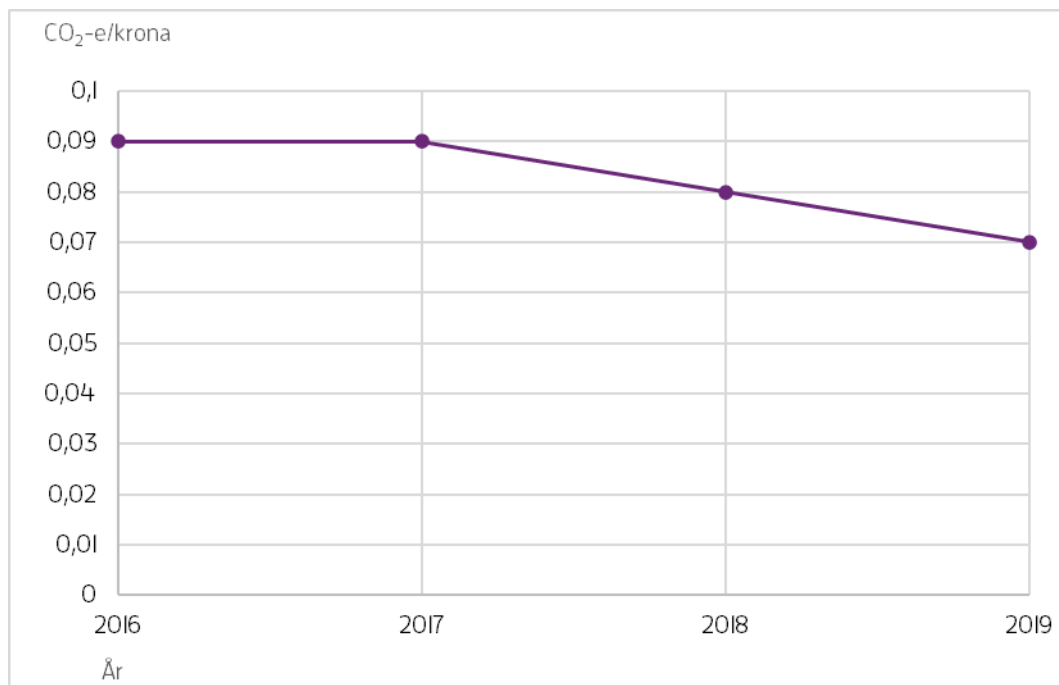


Källa: egna beräkningar utifrån statistik från RISE och DKAB/Mashie.

Per kilo livsmedel genererade de offentliga livsmedelsinköpen 2019 utsläpp av växthusgaser motsvarande i genomsnitt 1,97 kg CO₂-ekvivalenter. Eftersom klimatpåverkan skiljer sig åt stort beroende på vilket livsmedel som undersöks ska detta mått användas med viss försiktighet.

Vi har även undersökt utvecklingen vad gäller utsläpp av växthusgaser per krona inköpt livsmedel. En nackdel med måttet utsläpp per krona är att det påverkas av marknaden, till exempel prissvängningar till följd av förändringar i utbud och efterfrågan.

⁵ Medianen utgör mittenvärdet i datamängden när den står i storleksordning.

Diagram 2 Utsläpp av växthusgaser, CO₂-ekvivalenter per krona inköpt livsmedel

Källa: egna beräkningar utifrån statistik från RISE och DKAB/Mashie.

Minskningen per krona är betydligt större än minskningen per kilo: 8 procent minskning per kilo och 22 procent minskning per krona om vi jämför 2016 med 2019. En större minskning av växthusgaser per krona skulle kunna bero på att man köper relativt sett dyrare livsmedel. Det kan också bero på att sammansättningen av inköpta livsmedel förändras.

3.3 Mer vegetabilier och mindre animalier på tallriken

Varför ser vi denna utveckling? Utvecklingen kan ha många olika orsaker. Några faktorer som vi bedömer har betydelse för klimatpåverkan av de offentliga livsmedelsinköpen är en ökad medvetenhet i samhället kring hållbarhet i stort och klimat i synnerhet. Det finns också en hälsotrend kopplad till mat och med detta ett ökat intresse i samhället för vegetarisk kost. Det ger i sin tur en allmän trend i samhället att äta mindre rött kött.

Den offentliga måltiden tar troligtvis intryck av samma utveckling. Det bidrar till en ökad hållbarhetshänsyn i måltidsplaneringen och förändrad efterfrågan från måltidsgästen som leder till att den offentliga tallriken komponeras med mindre andel animalier och större andel vegetabilier. Mer vegetabilier och mindre animalier, särskilt mindre andel rött kött, på den offentliga tallriken ger upphov till minskad klimatpåverkan från de offentliga inköpen.

Även den politiska styrningen har troligtvis stor betydelse. Politiska beslut om åtgärder som påverkar klimatavtrycket från olika kommunala och regionala

verksamheter gör skillnad. Det kan handla om exempelvis målsättningar om minskad klimatpåverkan från den egna verksamheten eller från måltiden, fler vegetariska alternativ och fler dagar i veckan med vegetariska rätter på veckomatsedeln. Det skapar ett politiskt tryck som leder till att en mindre andel livsmedel med stort klimatavtryck köps in och därför minskar totalt sett klimatpåverkan från de offentliga livsmedelsinköpen.

Ett utbud av olika verktyg som inkluderar moduler för att mäta olika livsmedels klimatpåverkan, som stödsystem och kostplaneringsverktyg, har sannolikt gjort det lättare att målstyra livsmedelsinköpen utifrån klimatbelastning.

3.4 Strategiska inköp ökar samhällsnyttan

Genom att arbeta strategiskt med inköp och menyplanering kan upphandlande organisationer öka samhällsnyttan i form av minskad klimatpåverkan till följd av de offentliga livsmedelsinköpen. För att genomföra strategiska inköp av livsmedel krävs tillräckligt med tid och resurser för att effektivt och målstyrt planera, kartlägga och analysera behovet och marknaden samt att implementera och följa upp avtalen.

I det regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten utförde 2017–2018⁶ fann vi att det pågår ett förändringsarbete hos många aktörer i den offentliga affären på livsmedelsområdet. Riktningen går mot ett mer strategiskt förhållningssätt till upphandling av livsmedel. Även om utveckling är en långsiktig process som kommer pågå under lång tid indikerar denna studie att förändringsarbetet har börjat ge resultat som har potential att ytterligare stärkas över tid.



⁶ [Uppdrag att förstärka kompetensen på området Livsmedel och måltidstjänster \(upphandlingsmyndigheten.se\)](#)

4. Livsmedelsinköpsens hållbarhet

Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier ger stöd till kommuner, regioner och andra organisationer som vill göra mer hållbara inköp. Det kan göras bland annat genom att ställa krav på minskad användning av kemikalier, klimatanpassning av jordbruket, ökad biologisk mångfald och ett gott djurskydd. Upphandlande organisationer har ofta uttalade mål på livsmedelsområdet. Det kan till exempel finnas en kostpolicy, näringslivspolicy eller miljökvalitetsmål. Livsmedelsfrågan är ofta högintressant för både politiker, medarbetare och invånare.

Syftet med hållbarhetskriterierna för livsmedel är att underlätta för upphandlande organisationer att ställa krav som omfattar hållbarhetsaspekter på varor inom livsmedelsområdet. Ett annat syfte är att hjälpa tänkbara leverantörer att förutse vilken prestanda den offentliga kunden önskar att produkterna uppfyller. Det är också ett sätt att premiera de producenter som kan leva upp till kundens preferenser när det gäller hållbarhetsaspekter.

Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier används när offentlig sektor ställer hållbarhetskrav i upphandlingar.

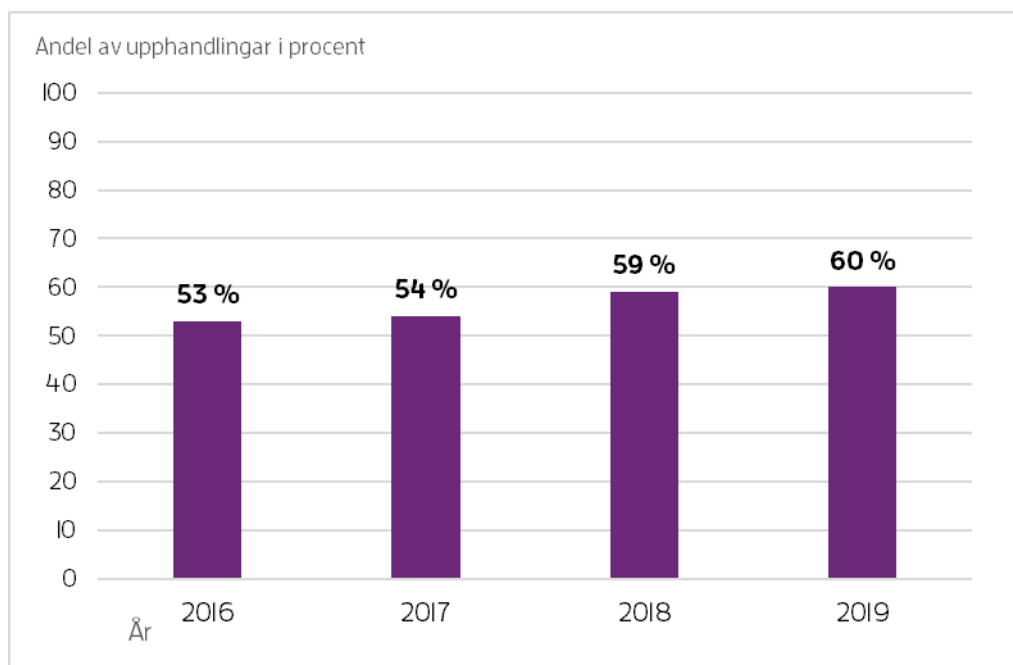
Det är viktigt med medvetna val när det gäller hållbarhetskrav. En livsmedelsupphandling kan innehålla flera tusen artiklar och kraven ställs vanligen på artikelnivå. Ju fler krav som ställs, desto mer resurser behöver läggas på uppföljning.

I förarbetet till ett offentligt inköp bör en bedömning av marknadens möjligheter att leverera göras för att möjliggöra att ställa krav där det är relevant. Det offentliga livsmedelsinköpet kan inte vara bättre än vad marknaden erbjuder. Den upphandlande organisationen behöver därför bedöma marknaden och prioritera när och var det är relevant att ställa hållbarhetskrav.

4.1 Hållbarhetskriterier används i ökande omfattning

Andelen livsmedel inköpta med någon typ av hållbarhetskriterium från Upphandlingsmyndigheten ökar under de fyra år som vi har studerat. År 2016 var andelen 53 procent och 2019 var andelen 60 procent (värdeandel, något högre sett till volym). Hållbarhetskrav ställs alltså i förhållandevis god omfattning i dagsläget.

Diagram 3. Värdeandel av livsmedelsinköpen som är inköpta med Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier



Källa: egna beräkningar utifrån statistik från DKAB/Mashie.

Att andelen livsmedelsinköp med hållbarhetskrav ökar kan bero på flera saker. Vi tror att kännedomen om Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier ökar på säljarsidan och att fler livsmedelsföretag taggar sina produkter med hållbarhetskriterier för att effektivt positionera sig som potentiell leverantör eller underleverantör till offentlig kund. Allt fler produkter har taggade kriterier vilket tyder på att marknaden visar ett allt större intresse att leva upp till hållbarhetskriterierna, en naturlig utveckling av att allt fler offentliga kunder ställer hållbarhetskrav.

Också i leverantörsledet kan finnas förklaringar. Fler leverantörer ser att hållbarhet är viktigt för offentlig sektor som kund och har utökat sitt sortiment ur hållbarhetssynpunkt. I förlängningen kan detta också få effekt på priset för hållbara produkter. Ökad efterfrågan kan skapa mer konkurrens genom fler anbudslämnare och därmed påverka priser.

Det finns produktområden som inte omfattas av några hållbarhetskriterier, och det finns livsmedelsprodukter där hållbarhetskrav inte är att rekommendera, till exempel på grund av bristande marknadstillgång. Det kan till exempel handla om produkter som uppfyller speciella behov.

För att främja ändamålsenlig kravställning med rimlig uppföljningsinsats samt minska risken för oskälig administrativ börda hos leverantörer är vår rekommendation att krav på en enskild produkt bör ställas när innehållet av en specifik råvara i en produkt överstiger 10 eller 20 procent beroende på råvara. Det är därför i dagsläget varken

önskvärt eller möjligt att 100 procent av inköpta produkter ska uppfylla hållbarhetskriterier.

Produkter kan även uppfylla hållbarhetskriterier utan att detta kan identifieras i den undersökta inköpsstatistiken. Därför är vår bedömning att offentliga livsmedelsinköp redan idag är relativt hållbara med en andel om 60 procent som är inköpt med någon typ av hållbarhetskriterium. Vår bedömning är att andelen skulle kunna öka ytterligare om nya produktområden utvecklades, exempelvis specifika produktområden för vegetabiliska proteiner och drycker.

4.2 Andelen ekologiska produkter runt 40 procent

Andelen ekologiska produkter i de offentliga livsmedelsinköpen ser ut att ligga strax under 40 procent under 2018 och 2019 mätt i värde, något högre mätt i volym. Denna bild bekräftas av Ekowebs marknadsrapport för den ekologiska livsmedelsmarknaden. Ekowebs marknadsrapport tyder på en avstannande ökningstakt av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. En möjlig förklaring kan vara att det har skett ett skifte i fokus från ekologiska produkter till närproducerade produkter. En annan förklaring kan vara ett minskat intresse för animaliska produkter. Enligt Ekowebs marknadsrapport bedömer också vissa kommuner att besparingar kan göras genom att minska andelen ekologiska livsmedel.

Enligt den ideella föreningen Ekomatcentrum ser andelen ekologiskt olika ut inom olika produktgrupper. Generellt sett är andelen svenskt större i de ekologiska livsmedelsinköpen än i övriga livsmedelsinköp.

Det är viktigt att tänka på att en produkts tillverkningsland sällan ger hela bilden om råvarans ursprung. Att tillverkningen i stora delar kan ske i Sverige, och därmed *tillverkningsland* vara Sverige, är en sak. Men alla produkter, oavsett ekologisk eller icke-ekologisk, går inte att få med *ursprungsland* Sverige, det vill säga odlat eller uppfött i Sverige. Kaffe, kakaoböner och tropiska frukter är bara några exempel på produkter som har sitt råvaruursprung i andra länder eftersom de inte går att odla i Sverige. Däremot kan den sista bearbetningen ske i Sverige och produktens *tillverkningsland* då blir Sverige.

5. Hållbart är inte alltid dyrare

Vår studie indikerar att det nödvändigtvis inte behöver vara dyrare att köpa produkter som uppfyller Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier. Det kan till och med vara billigare om det är produkter på upphandlade avtal som köps in. Utifrån den inköpsstatistik som vi har undersökt är det i genomsnitt billigare att köpa in produkter som uppfyller hållbarhetskriterier jämfört med motsvarande produkter som inte gör det. Det föreligger dock stora skillnader både mellan och inom olika varugrupper.

5.1 Grundligt förarbete påverkar priset

Hur kan detta förklaras? En del av förklaringen kan vara att det som är prisdrivande snarare är om produkter läggs till på grundavtalet, än om hållbarhetskriterier ställs. Dataunderlaget skulle kunna analyseras vidare för att få större klarhet i detta. Det vore ett intressant nästa steg som vi inte har haft möjlighet att göra i den här studien.

En annan hypotes är att ett medvetet och aktivt inköpsarbete har betydelse. Att till exempel måltidsplanera efter säsong kan påverka pris. Ett generellt fokus på hållbarhetsfrågor inom livsmedelsupphandling och vårt stöd i form av hållbarhetskriterier kan ha bidragit till en medvetenhet om olika livsmedels miljöpåverkan och vikten av strategisk måltidsplanering. Detta kan ha en viss påverkan på priset.

Saker som tidsperspektiv, kombinationen av krav, hur stor upphandlingen är och vid vilken tidpunkt den görs påverkar prisbildningen. Behovsanalysen och marknadsanalysen är central i det förberedande arbetet. Har den upphandlande organisationen gjort ett grundligt förarbete, undersökt och haft dialog med marknaden, definierat vilka behov som finns och ställt hållbarhetskrav från start blir det troligen en bättre prisbild än om hållbarhetskrav kommer in senare under inköpsprocessen.

Det skulle också kunna vara så att ju större volymer av hållbara produkter som efterfrågas, desto mer normbildande blir hållbarhet. Det kan ge stordriftsfördelar för producenterna vilket leder till lägre priser som även får genomslag i anbudspriserna. En närbesläktad förklaring kan vara att en ökad transparens och förutsägbarhet i vad offentliga kunder efterfrågar bidrar till högre konkurrens i anbudsläggningen och lägre priser på hållbara produkter.

Att ställa hållbarhetskrav behöver alltså inte göra inköpen dyrare. Livsmedelsprodukter som uppfyller Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier kostar ibland mer, men för många kostar det ofta mindre än andra livsmedelsprodukter. Priset på produkter påverkas av ställda hållbarhetskrav men även av övriga avtalsvillkor. Detta understryker betydelsen av att arbeta målmedvetet med de offentliga inköpen för att få bästa möjliga utväxling både ekonomiskt och hållbarhetsmässigt.

6. Slutsatser om samhällsnytta och den offentliga måltiden

Klimatpåverkan av de offentliga livsmedelsinköpen minskar. Vi ser att hållbarhetshänsyn inkluderas i livsmedelsinköpen, att hållbarhetskrav i form av Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier ställs i god omfattning och ökar något över de fyra år som vi har undersökt.

Upphandlingsmyndighetens stöd tycks vara relevant och används i hög grad. Detta bidrar i sin tur till en ökad förutsägbarhet; producenter och leverantörer vet vilka krav som offentlig sektor ställer och kan rikta in sin produktion för att svara mot denna efterfrågan. På så sätt kan offentlig konsumtion också driva marknadsutveckling.

Eftersom leverantörer kan ange att de uppfyller hållbarhetskriterierna i en öppen databas bidrar det också till transparens och intern konkurrens. Konkurrerande leverantörer kan se vilken prestanda offentliga kunder efterfrågar. Fler kan producera och leverera med uppfyllda hållbarhetskriterier vilket åtminstone i teorin kan ha en påverkan på priset.

Uppföljning är viktigt. För att säkerställa att effekten av ställda krav uppnås i praktiken är det viktigt att informationen som anges i den öppna databasen granskas av den upphandlande organisationen och att leverantörer tillhandahåller tydlig och sanningsenlig information om tillgängliga bevis för uppfyllande av hållbarhetskriterier.

6.1 Förflytta marknaden i hållbar riktning

Det bör också finnas stordriftsfördelar av att fler kunder ställer samma krav, alltså en harmonisering på kravsidan. Producenter och leverantörer behöver då inte tillhandahålla flera olika produkter för att uppfylla olika krav. Dessutom kan stora aktörer påverka och förflytta marknaden i mer hållbar riktning.

Exempel:

Ett exempel som har koppling till hållbarhetskriterier är att de två största livsmedelsgrossisterna Martin & Servera och Menigo sedan 2018 investerar i hållbar sojaproduktion via organisationen Roundtable for Responsible Soy (RTRS). Menigo hänvisade i ett pressmeddelande specifikt till Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier.

Ett annat exempel är Orkla, förädlingsföretaget bakom bland annat varumärkena Abba och Kalles, som har satt upp en separat webbplats för att visa spårbarhetsinformation för förädlade fisk- och skaldjursprodukter.

Ett tredje exempel är att även den svenska dagligvaruhandeln kommit överens om att ställa krav, liknande de som ställs av offentlig sektor, på ansvarsfull antibiotikaanvändning i delar av producentledet.

6.2 Ökad hållbarhet och lägre kostnader

Hållbara livsmedel behöver nödvändigtvis inte vara dyrare än andra livsmedel. Det finns en sannolik effekt på priset av att arbeta genomtänkt med sin behovsanalys utifrån de produkter som finns på marknaden. Genom att få med så många produkter som möjligt i det upphandlande sortimentet kan prisbilden bli bättre eftersom priserna då utvärderas och konkurrensutsätts. Detta gäller också när hållbarhetskrav ställs.

En preliminär slutsats av att ha undersökt inköpsstatistik för livsmedel är att målmedvetet inköpsarbete lönar sig, både i form av ökad hållbarhet och lägre kostnader. Samband mellan avtal och prisbild bör dock utredas djupare för att få en tydligare bild av i vilken utsträckning olika affärsmässiga faktorer påverkar priserna.

Genom att arbeta strategiskt med inköpen kan upphandlande organisationer öka samhällsnyttan av den offentliga måltiden.

6.3 Potential för ökad samhällsnytta

Offentliga upphandlande verksamheter påverkar samhällsnyttan och samhällseliga målsättningar. Vad samhällsnytta innefattar är upp till varje aktör att själv definiera utifrån sin verksamhet, sitt styrande uppdrag och sina lagliga skyldigheter inklusive LOU. Men oavsett vad man anser vara samhällsnytta för sin verksamhet är planeringen och uppföljningen viktiga för att maximera inköpens samhällsnytta inom ramen för använda hållbarhetskriterier, organisation, resurser med mera. Helhetsgreppet om inköpen är därför centralt för att styra gentemot önskad samhällsnytta. En god offentlig affär kommer till när den upphandlande organisationen har en förståelse för marknaden, för verksamhetens behov och för den egna organisationens förutsättningar.

Det finns en betydande potential att öka samhällsnyttan av de offentliga livsmedelsinköpen genom att arbeta med strategiskt inköpsarbete. Ett offentligt inköp består av så mycket mer än själva upphandlingen. En effektiv inköpsprocess lägger en bra grund för att skapa goda offentliga affärer. Det handlar om allt från att förbereda till att genomföra upphandlingen och sedan realisera avtalet på bästa sätt för att nå de mål som satts upp. Att arbeta strategiskt med inköp innebär bland annat att ha fokus på organisationens uppdrag, att inköpen är integrerade i organisationens övergripande strategier och mål samt att beslut är förankrade på ledningsnivå.

Genom att den upphandlande organisationen tänker strategiskt i inköpsprocessen och utgår från verksamhetens förutsättningar och politiska mål i upphandlingen, kan den offentliga affären bli ett kraftfullt verktyg för att nå samhällseliga mål, samtidigt som en god konkurrens på marknaden säkras.

7. Metod och material

I den här analysen har vi huvudsakligen utgått från inköpsstatistik från Mashie/DKAB Hantera Livs. Dataunderlaget är en del av den inköpsstatistiska som Upphandlingsmyndigheten tidigare har köpt in från (dåvarande) DKAB Hantera Livs. Det är ett systemstöd för upphandling och uppföljning som många upphandlande organisationer använder sig av.

Underlaget omfattar fyra år, 2016–2019. Leverantören uppskattar att dataunderlaget omfattar 60–65 procent av de offentliga livsmedelsinköpen i Sverige.

- Dataunderlaget för år 2016 innehåller 139 kommuner och 5 regioner.
- Dataunderlaget för år 2017 innehåller 139 kommuner och 5 regioner.
- Dataunderlaget för år 2018 innehåller 160 kommuner och 7 regioner.
- Dataunderlaget för år 2019 innehåller 164 kommuner och 8 regioner.

Data på CO₂-ekvivalenter för olika livsmedelsprodukter kommer i underlaget från RISE klimatdatabas för livsmedel. Databasen innehåller generella klimatavtryck för cirka 700 livsmedelsprodukter framtagna för att representera svensk konsumtion. Datan bygger på livscykelanalyser (LCA) och anger kilo CO₂-ekvivalenter per kilo livsmedel, vid fabriksgrind utan förpackning. För importerade livsmedel ingår även en generell transport till Sverige⁷.

När hållbarhetskriterier används i en upphandling är ambitionen att produkterna som köps in under avtalstiden ska motsvara den totala kravbild som hållbarhetskriterierna anger.

Att hållbarhetskriterier används i upphandlingen innebär dock inte automatiskt att inköpen motsvarar denna prestanda, exempelvis på grund av att sortimentstillgången saknas eller ändras. För att kunna följa upp effekten av användningen av hållbarhetskriterier behöver därför inköpsstatistiken analyseras. I inköpsstatistiken behöver de artiklar som köps in vara kopplade till information om uppfyllda hållbarhetskriterier som artikelegenskap (i de fall som artiklarna uppfyller kriterierna).

Statistiken vi redovisar avser de produkter som köpts in av kommuner och regioner under 2016 till 2019 som har haft Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier som kopplade egenskaper i artikelinformationen. Ett antagande som gjorts i analysen är att anledningen till att produkter med hållbarhetskriterier köpts in är att motsvarande hållbarhetskriterier använts i upphandlingen.

⁷ <https://www.ri.se/sv/media/906/download>

Analysen omfattar det totala inköpsvärdet. Det kan även kan innefatta inköp som ligger utanför avtalat sortiment.

Det går att vidare bearbeta och analysera inköpsstatistiken på olika sätt. Det har dock inte varit möjligt inom ramen för den här analysen.



Referenser

Inköpsstatistik Mashie/Hantera Livs AB 2016–2019

Klimatdata RISE 2016–2019

Den nationella livsmedelsstrategin

Handlingsplan för livsmedelsstrategin

Sveriges miljökvalitetsmål

Agenda 2030 och de globala målen

Nationella upphandlingsstrategin

Regeringsuppdraget livsmedel: [Uppdrag att förstärka kompetensen på området Livsmedel och måltidstjänster \(upphandlingsmyndigheten.se\)](#)

Jordbruksverket

https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr296_1.pdf

Ekomatcentrum

<http://ekomatcentrum.se/uncategorized/trend-att-sanka-mal-for-ekologiskt/>

Ekoweb

<http://www.ekoweb.nu/attachments/67/68.pdf>

RISE -öppna listan

<https://www.ri.se/sv/media/906/download>

Mat och Klimat-listan

https://pub.epsilon.slu.se/8710/1/roos_e_120413.pdf

Eat Lancet summary report

https://eatforum.org/content/uploads/2019/07/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report.pdf

Klimatpåverkan och energianvändning från livsmedelsförpackningar – Livsmedelsverket

https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/rapporter/2011/2011_livsmedelsverket_18_klimatpaverkan_energianvan



Box 1194, 171 23 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 10
Telefon: +46 (0)8-586 217 00
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se