



RAPPORT 2012:1

Christian Jörgensen

Mål som styrmedel

- målet för den offentliga konsumtionen av
ekologiska livsmedel

AgriFood Economics Centre

Mål som styrmedel

- målet för den offentliga konsumtionen
av ekologiska livsmedel

Christian Jörgensen

För mer information kontakta:
Christian Jörgensen 046-222 07 88
E-post: christian.jorgensen@agrifood.lu.se

AgriFood Economics Centre
Box 730
220 07 Lund
<http://www.agrifood.se>
Rapport 2012:1
JMS Mediasystem AB Vellinge, 2012

FÖRORD

Det finns olika sätt att uppnå miljömål. För livsmedel uppstår miljöpåverkan i stor utsträckning i jordbruksledet och traditionellt har därför åtgärder för att begränsa negativa miljöeffekter riktats mot jordbruksproduktionen. Ett komplement är frivillig märkning. Märkning signalerar till konsumenten att en vara är producerad på ett visst sätt, exempelvis ekologiskt, vilket gör det möjligt för konsumenten att göra medvetna val och därigenom påverka produktionsprocessen.

Det föreslås ibland att det offentliga bör stimulera efterfrågan på varor producerade på ett önskvärt sätt via sin upphandling. Ett exempel är att Riksdagen har satt som mål att 25 % av den offentliga sektorns upphandling av livsmedel bör vara ekologisk. Syftet med det målet är att öka efterfrågan för att på så sätt stimulera en ökad omställning till ekologisk jordbruksproduktion i Sverige. Ökad ekologisk produktion är i sin tur tänkt att bidra till att de svenska miljömålen uppnås.

En viktig poäng är att det offentliga konsumtionsmålet har som avsikt att uppnå produktionsmål. En rad frågor uppstår då: Vad kostar det att stimulera ekologisk produktion med mål för konsumtionen, dvs. hur mycket dyrare blir måltidsverksamheten? Vilken effekt har konsumtionsmålet på den ekologiska produktionen i Sverige? Finns det alternativa åtgärder som kan ha lägre kostnad och högre måluppfyllelse?

I rapporten analyseras om målet om 25% ekologiskt i offentlig konsumtion har uppnåtts, om och i så fall i vilket grad en ökande andel ekologiskt fördyrar måltidsverksamheten samt om mål för den offentliga konsumtionen kan ses som ett effektivt sätt att stimulera ökad ekologisk produktion i Sverige. Rapporten berör dock inte frågan om ekologisk produktion är ett effektivt sätt att uppnå miljömål eller ej.

Tack till Christopher Wingård för inledande arbete med rapporten.

Lund i januari 2012

Eva Rabinowicz
Sveriges lantbruksuniversitet

Helena Johansson
Lunds universitet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
EXECUTIVE SUMMARY	9
1 INLEDNING	13
2 MARKNADEN FÖR EKOLOGISKA LIVSMEDEL	17
2.1 Storleken och utvecklingen av den ekologiska livsmedelsmarknaden	17
2.2 Försäljningen i olika produktgrupper	18
<i>Mjolk, ost och ägg</i>	19
<i>Frukt och grönsaker</i>	21
<i>Bröd och spannmålsprodukter</i>	21
<i>Fisk</i>	22
<i>Kött</i>	22
<i>Drycker</i>	23
<i>Sötsaker och glass, oljor och fetter samt övrigt</i>	23
2.3 Svensk ekologisk jordbruksproduktion	23
3 STORLEKEN PÅ DEN OFFENTLIGA EKOLOGISKA KONSUMTIONEN	27
3.1 Ekomatcentrums uppskattningar	27
3.2 En korrigerad uppskattning	29
3.3 Vilka varor konsumeras offentligt?	30
3.4 Drivkrafter för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel	31
4 KOSTNADER FÖR ATT ÖKA ANDELEN EKOLOGISKA LIVSMEDEL	35
4.1 Beräkning av merpris för ekologiska livsmedel	35
4.2 Merkostnader till följd av högre priser	39
<i>Kostnad vid olika tillvägagångssätt</i>	40
<i>Kostnadsökningarna kan vara underskattade</i>	43
<i>Kostnadsbesparingar för att kompensera ekologisk upphandling</i>	44
<i>Mer vegetabilier och oförädlade livsmedel kan höja merpriset</i>	45
4.3 Andra merkostnader för inköp och hantering av ekologiska livsmedel	46
<i>Utbildning och marknadsföring</i>	46
<i>Ökade inköpskostnader och begränsade valmöjligheter</i>	47
<i>Kostnader till följd av bristande kvalitet</i>	48
<i>Ett exempel - Västra Götalandsregionen</i>	49
4.4 Rimligheten i beräkningarna av merpris och merkostnader	50
5 POTENTIALEN FÖR ATT STIMULERA SVENSKT EKOLOGISKT JORDBRUK	55
5.1 Offentlig konsumtion - ett styrmedel bland andra	55
5.2 Målet – en ökad och stabil efterfrågan på svenska ekologiska primärprodukter	56
5.3 Utbudets svar på en ökad efterfråga	57

5.4	Utbudet av ekologiska livsmedel vid en ökad efterfrågan	60
5.5	Hur svenskt ekologiskt lantbruk påverkas beror på vilka varor som efterfrågas	61
	<i>En ökad efterfrågan kan realisera stordriftsfördelar</i>	61
	<i>Utbud i senare led kan begränsa efterfrågan på primärprodukter</i>	62
	<i>Privat efterfrågan och utbudet av konventionella produkter</i>	63
	<i>Konkurrensförutsättningar i svenskt ekologiskt lantbruk</i>	64
5.6	En jämförelse med miljöstödet till ekologisk produktion	65
5.7	Marknaden för ekologisk mjölk – ett belysande exempel	68
6	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	73
	<i>Målet - ett styrmedel om än vagt</i>	73
	<i>Andel och kostnader</i>	74
	<i>En ökad konsumtion ökar svensk primärproduktionen - men hur mycket?</i>	75
	<i>Ett överlappande styrmedel</i>	77
	<i>Svårt att utvärdera kostnader och måluppfyllelse</i>	79
	REFERENSER	81
	APPENDIX	85
	Den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel	85
	Beräkning av merpriset för ekologiskt	86

Sammanfattning

Den ekologiska jordbruksproduktionen är ett medel för att nå riksdagens miljö kvalitetsmål. Riksdagen mål om att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel år 2010 skulle vara ekologiska var i sig ett styrmedel för att öka svensk ekologisk jordbruksproduktion. Konsumtionsmålet och miljöstödet till ekologisk jordbruksproduktion var därför två överlappande styrmedel som skulle stimulera och uppnå mål i svensk ekologisk jordbruksproduktion.

Syftet med denna rapport är att belysa i vilken utsträckning målet uppnåddes samt hur och till vilken kostnad målet för konsumtionen kan stimulera svensk ekologisk jordbruksproduktion. Hur väl fungerar mål för den offentliga konsumtionen som medel för att nå mål i produktionen och hur förhåller det sig som stöd jämfört med miljöstödet för ekologisk jordbruksproduktion?

Kommuner och landsting, som står för lejonparten av offentlig konsumtion av livsmedel, har dock i flera fall också andra motiv med ekologisk konsumtion än statsmakten. Syftet med denna rapport är dock inte att beakta andra motiv än statsmaktens och rapporten har heller inte ambitionen att värdera miljöeffekter med ekologiskt jordbruk.

Denna rapport uppskattar att lite drygt 12 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel var ekologiska år 2010 och målet uppnåddes med andra ord till hälften. Ekologiska livsmedel är dyrare än motsvarande konventionella och detta merpris utgör en kostnad för att öka andelen ekologiska livsmedel i livsmedelskonsumtionen. Genom att beräkna kostnaderna för olika andelar har det varit möjligt att relatera kostnaderna till nuvarande andel på drygt 12 % och större andelar som riksdagens målsättning om 25 %. Eftersom en del kommuner har egna mål som sträcker sig långt längre än 25 % har beräkningar gjorts för scenarier som sträcker sig från att inga ekologiska livsmedel upphandlas till att bara ekologiska livsmedel upphandlas. Kostnaderna relateras sedan till vad som uppnås med målsättningarna utifrån statsmaktens syfte.

Med hjälp av anbudsprislistor till kommuner har merpriset för ekologiska livsmedel beräknats till knappt 66 %, det vill säga ekologiska livsmedel är i genomsnitt cirka 66 % dyrare än motsvarande konventionella livsmedel. Att ekologiska livsmedel är dyrare är emellertid inte den enda merkostnaden när offentlig verksamhet konsumerar ekologiska livsmedel. Kostnader tillkommer också till följd av att distributionen av ekologiska livsmedel till offentlig sektor inte är lika väl utvecklad som för konventionella livsmedel. Det är exempelvis inte alltid möjligt att få önskad förpackningsstorlek för storköshantering samtidigt som det kan tillkomma kostnader för att hitta leverantör av önskade ekologiska produkter. Dessutom tillkommer utgifter för administration och för att kvaliteten på ekologiska livsmedel i en del fall är sämre än motsvarande konventionellt livsmedel.

Sammantaget visar rapporten att utgifterna för upphandling av livsmedel ökar med cirka två tredjedelar *om allt som köps in är ekologiskt* eller motsvarande fyra till fem miljarder SEK. Vid rådande nivå om drygt 12 % är motsvarande uppskattning drygt 2 % eller cirka 160 miljoner SEK. Om riksdagens målsättning om 25 % uppnås ökar kostnaderna för upphandlingen med ytterligare mellan 200 till 450 miljoner SEK beroende på om den offentliga sektorn upphandlar ekologiska livsmedel med lägst merpris eller inte. Sammanlagt kommer prioriteringen av ekologiska livsmedel alltså att motsvara en kostnad mellan 350 till 850 miljoner kronor om ett mål om 25 % uppnås. Samtidigt skulle storleken på den svenska ekologiska livsmedelsmarknaden öka med uppskattningsvis cirka 1,25 miljarder SEK eller motsvarande 16 % jämfört med rådande nivå år 2010.

Merkostnaden för ekologiska livsmedel kan betraktas som en kompensation för att livsmedlen är ekologiskt framställda i jordbruksledet. Detta var i vart fall den grundläggande premissen med målet om 25 %, nämligen att det skulle främja svenskt ekologiskt jordbruk. Merkostnaden för upphandlingen kan därför jämföras med stödet till ekologiskt jordbruk som år 2009 uppgick till 486 miljoner SEK. Den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel skulle stimulera det ekologiska jordbruket genom att öka efterfrågan och därmed priset på

ekologiska primärprodukter. I vilken utsträckning konsumtionen verkligen gör det beror på vilka varor som upphandlas. Om det inte finns svenska konkurrenskraftiga produktionsförutsättningar för primärprodukter trots att efterfrågan ökar har konsumtionen heller ingen effekt på omställningen till ekologiskt jordbruk i Sverige, eftersom ökad efterfråga endast leder till ökad import. Så är fallet på en rad produkter vid nuvarande avräkningspriser som socker, många frukter och flertalet grönsaker. Att nästan halva den svenska ekologiska livsmedelsmarknaden består av import belyser en sådan problematik med att styra produktionen med konsumtion.

Även i de fall då svenska primärproducenter påverkas av en ökad efterfrågan beror utbudets respons både på produktionsförutsättningarna i det ekologiska jordbruket och i senare produktionsled. På kort sikt är utbudet trögt (oelastiskt) och en ökad konsumtion blir då jämförelsevis dyr samtidigt som omställningen av ekologiskt jordbruk blir förhållandevis liten. Inte minst är så fallet om offentlig sektor upplevs som prisokänslig eftersom det då finns större möjligheter för förädlings- och distributionsleden att ta ut högre marginaler. I detta fall kan ökad offentlig konsumtion bidra till att priset ökar och att privat konsumtion minskar. Störst effekt på utbudet får en ökad efterfrågan om den är trovärdig och väntad sedan flera år i förväg samtidigt som marginalkostnaderna för ökad produktion är låga och marknadsmakten i senare led liten.

Rapporten visar att offentlig konsumtion som styrmedel är ett väldigt trubbigt och indirekt styrmedel jämfört med direkta stöd till produktionen. Rapporten visar också på hur svårt det är att utvärdera styrmedel i konsumtionen för att uppnå mål i produktionen. Utfallet beror på en rad faktorer som vilka produkter som konsumeras, om en ökad efterfrågan är trovärdig och förutsägbar, samtidigt som det är svårt att beräkna kostnaden för att öka andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen.

Executive summary

In 2005 the Swedish Government declared that public food consumption should consist of 25 % organic certified food products by the end of 2010. This was seen as a means of accomplishing goals for organic primary production. Consumer expenditure, both private and public, has also been expected to replace, in the longer term, environmental support to organic farmers.

The main purpose of this report is to evaluate, by measures of public consumption, the capacity of Swedish organic production to achieve the goals. We have therefore calculated the costs of increasing the share of organic produce in public consumption, and been able to relate the costs of the existing organic share of a little more than 12 % to the goal of an organic share of 25 %. As some local governments have higher goals, costs have been estimated for scenarios ranging from exclusively non-organic food products to all food consumption consisting of organic produce. Costs have then been related to what is achieved by the expenditure. Moreover, a comparison of the costs and benefits has been made with the environmental support for organic farming, which is directed towards agricultural organic production.

Regional and local governments, which are the main actors in the context of public food consumption, often refer to the government's goal for organic consumption when setting their own goals for consumption of organic foods. They have further objectives regarding their consumption of organic food products, though. Public expenditure on organic food products is motivated by, among other things, health concerns, the exclusion of GMOs, and animal welfare. Our aim has not been to evaluate such claims since the report does not take into account environmental or other benefits from organic farming. If some local governments achieve their goals of only buying organic food products, the results show, however, that the costs are substantial.

By using price quotations from offers to municipalities, we have been able to estimate the price difference between organic and conventional

food products for public consumption. Organic food products are found to be 66 % more expensive than equivalent conventional food products when prices are weighted according to consumer expenditure on food products. The price premium for organic food products varies extensively, though, from a little more than 5 % to more than 300 %. Price differences have then been used to estimate the cost of purchasing different organic shares in public consumption.

Nonetheless, the increasing costs of food procurements are not the only costs when increasing the share of organic food. The distribution of organic food products is not as developed as the distribution of conventional ones. For example, it may be more difficult to find suppliers, or the packaging and size of products may not be suited to food preparation in large-scale kitchens. Furthermore, buying organic food products is associated with extra costs of administration, and some organic food products such as potatoes are considered to be of lower quality than their conventional counterparts.

All in all, our results support the contention that the costs of public food purchases will increase by as much as two-thirds *if only organic food produce is chosen*, which corresponds to 4-5 billion SEK. At prevailing prices, the organic share is a little more than 12 %, corresponding to a little more than 2 % or about 200 million SEK. If the goal of 25 % is realised, costs will increase by another 150 to 650 million SEK and hence correspond to about 350 to 850 million SEK – an amount that roughly corresponds to the level of environmental support for organic farming in Sweden in 2010. At the same time the Swedish market for organic food products will expand by about 1.25 billion SEK or 16 %.

The price premium for organic produce may be regarded as compensation for the practice of organic farming. Increasing public consumption will increase demand for organic food products, and this will eventually increase prices of organic agricultural products and stimulate Swedish organic agriculture production. This is the basis for the goal of a 25 % share of organic food products in public consumption.

How supply and prices will react to the shift in demand will depend on supply elasticities. In the short term, the supply of domestically produced food products will be inelastic due mainly to the scarcity of land for organic practice. The short-time response to an increased demand will therefore be higher prices and moderate changes in Swedish organic production. In the longer run, when investments have been made in land and buildings, supply will be more elastic, leading to more Swedish agricultural organic production. How elastic the supply will be depends on market power and cost structure in value adding and distribution. The market for organic milk indicates, for example, that supply may be inelastic even in the long run.

In order to evaluate the impact on Swedish agricultural production, elasticities have to be estimated for individual goods in the chain of production. For instance, demand for many organic food products, such as coffee, most fruits and many vegetables, has no impact on Swedish agriculture. Almost half of the organic market consists of imports and a higher demand for many products will not transform into any further organic agricultural production in Sweden.

On the other hand, environmental support for organic production has the virtue of being directly provided to Swedish organic agricultural production. Payments to farmers can also target areas and agricultural practices where organic production is expected to provide the largest environmental benefits. The environmental support for organic production is therefore regarded as a more efficient means. Our results, as in many other analyses, favor instruments of production over means of consumption in order to reach production goals. Our report also illuminates the problems of a cost-benefit analysis of achieving production goals by means of consumption.

1

Inledning

Riksdagen satte på initiativ av regeringen målsättningar för ekologisk produktion och offentlig konsumtion med syftet att nå nationella miljökvalitetsmål. År 2005 fastställdes målsättningen att år 2010 ska 20 % av Sveriges jordbruksmark vara ekologiskt certifierad och att den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg, och kött från idisslare borde öka markant och att produktionen av griskött och matfågel skulle öka kraftigt (Regeringen, 2005). Målsättningarna skulle bland annat uppnås med hjälp av aktionsplaner för att stimulera den ekologiska marknaden. I skrivelsen på sidan 1 står att "Efterfrågan på ekologiska livsmedel och marknadsutvecklingen, inklusive produktutveckling och distribution, är avgörande för om målen ska uppnås. För att stimulera en positiv utveckling av marknaden, och därmed produktionen, bör konsumtionen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen skall avse ekologiska livsmedel år 2010." En ökad konsumtion skulle med andra ord stimulera produktionen för att i slutändan uppnå miljökvalitetsmål.

En ökad konsumtion i den offentliga sektorn avsåg även att öka den privata konsumtionen. I regeringens skrivelse på sidan 16 framgår det att en ökad offentlig konsumtion "... i sin tur på sikt kan bidra till ett breddat produktutbud och förbättrad tillgänglighet av ekologiska livsmedel för alla konsumenter." Det övergripande syftet med målsättningen för offentlig konsumtion är att stimulera marknaden för ekologiska livsmedel för att på så sätt öka den ekologiskt odlade arealen i Sverige. Uppfyllelse av målet kan alltså tolkas som ett sätt att minska risker och öka lönsamheten för etablerade och potentiella svenska ekologiska producenter genom att få till stånd en stabil och växande ekologisk marknad för avsättningen av svenska ekologiska jordbruksprodukter.

Att det är just den certifierade ekologiska produktionen som målen riktar sig mot är en viktig aspekt. Tidigare mål var endast inriktade på

den ekologiska produktionen utan att denna nödvändigtvis skulle vara certifierad. Det rör sig således i större utsträckning om marknadsorienterade mål än tidigare eftersom det endast är den certifierade slutprodukten som kan nå marknaden märkt som "ekologisk". Miljöersättningarna till ekologiskt jordbruk ändrades därför år 2007 så att stödet blev högre till ekologisk produktion som är certifierad (Jordbruksverket, 2008). Ett motiv med denna styrning är att certifierad produktionen anses ge störst miljönytta eftersom primärprodukter som blir certifierade ekologiska livsmedel har bedömts komma från intensivare jordbruksområden där ekologisk odling anses ge störst miljönytta (Regeringen, 2005). Ett annat skäl för en ökad styrning mot certifierad ekologisk produktionen var att detta skulle öka konsumtionsmöjligheterna av ekologiska livsmedel. Inriktningen mot certifierad ekologisk odling skulle på så sätt bidra till att konsumenters köp skulle minska behovet av offentliga ersättningar.

Ett ökat fokus på certifierad ekologisk produktion innebär också i praktiken att målen sträcker sig vidare än miljömålen för ekologisk produktion i den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom ekologiskt certifierade livsmedel i Sverige i de flesta fall inkorporerar ytterligare regler för ekologisk produktion än vad EU-reglerna stipulerar. Den dominerande märkningen av ekologiska livsmedel i Sverige, KRAV, har exempelvis ett mer omfattande och striktare regelverk för djurhållning än EU-reglerna för ekologisk produktion.

Ett syfte med den här rapporten är att belysa i vilken utsträckning det statliga målet om offentlig konsumtion omsätts i politiskt handlande. Ett syfte är med andra ord att bedöma *i vilken utsträckning målet verkar som ett styrmedel*. Därför undersöks i vilken grad målet har uppnåtts och i vilken utsträckning den offentliga upphandlingen svarar på regeringens initiativ. Ett annat syfte är att identifiera vilka merkostnader som uppstår för den offentliga upphandlingen och kvantifiera dessa. Ett tredje syfte är att undersöka i vilken utsträckning en ökad offentlig konsumtion stimulerar svenskt ekologiskt lantbruk. De två sistnämnda syftena belyser därför *hur väl målet fungerar som ett medel*.

Rapporten fortsätter med en kort genomgång av den ekologiska marknaden och hur den har utvecklats de senaste åren. Kapitel 3 diskuterar storleken på den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel och hur den ser ut för olika produktkategorier. Kapitlet innehåller också en redogörelse för motiv och målsättningar i den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Kapitel 4 redovisar kostnaderna för att öka andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen. Kapitel 5 diskuterar målet för offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel som styrmedel för att öka den svenska ekologiska jordbruksproduktionen. Rapporten avslutas med sammanfattning och slutsatser.

2

Marknaden för ekologiska livsmedel

Marknaden för ekologiska livsmedel har under de senaste 20 åren vuxit markant både globalt och nationellt. Andelen jordbruksmark som ställts om till ekologisk certifierad produktion har också ökat kontinuerligt. Under senare år är uppfattningen att den positiva marknadsutvecklingen till stora delar beror på att efterfrågan ökar. Trots positiva signaler från efterfrågesidan är dock inte målet för certifierad ekologisk odlingen i Sverige om 20 % uppnått. I detta kapitel redovisas hur försäljningen av ekologiska livsmedel och den svenska ekologiska jordbruksproduktionen har utvecklats sedan år 2004. Som framgår är det inte självklart att jordbruksproduktion och konsumtion alltid utvecklas i samma omfattning.

2.1 Storleken och utvecklingen av den ekologiska livsmedelsmarknaden

Den globala marknaden för ekologiska livsmedel uppskattas till 57,2 miljarder dollar (cirka 350 miljarder SEK) år 2010.¹ Försäljningen av ekologiska livsmedel och alkoholfria drycker i detaljistledet i Sverige är i sin tur värderad till drygt 7,7 miljarder SEK år 2010, motsvarande 4,1 % av den totala marknaden för livsmedel och drycker i detaljhandeln. Även om den svenska marknaden för ekologiska livsmedel är en liten del av den internationella marknaden är den ekologiska marknadsandelen i Sverige förhållandevis stor ur ett internationellt perspektiv. Endast Danmark, Österrike och Schweiz har en större marknadsandel för ekologiska livsmedel med 6 %, 5,3 % respektive 4,6 %.

Värdet på den svenska marknaden för ekologiska livsmedel har som framgår av tabell 1 mer än fördubblats sedan år 2004 och bara mellan åren 2007 och 2008, alltså under ett enstaka år, ökade försäljningen med nästan 1,4 miljarder SEK eller motsvarande 30 %. Mellan åren 2009 och 2010 planade däremot försäljningsökningen ut med en värdeökning motsvarande 1,5 %.

¹ www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/organic-foods-350.html

Tabell 1: Försäljningen av ekologiska livsmedel och alkoholfria drycker i den svenska handeln åren 2004-2009, löpande priser

År	Totalt, miljoner SEK	Andel av den totala livsmedelsförsäljningen i detaljhandeln
2010	7 730	4,1 %
2009	7 310	4,0 %
2008	6 306	3,6 %
2007	4 588	2,8 %
2006	3 683	2,3 %
2005	3 562	2,4 %
2004	2 930	2,0 %

Källa: SCB.

Enligt Ekoweb består ungefär hälften av konsumtionen av ekologiska livsmedel i Sverige av import. Sverige importerar framförallt från andra EU-länder, men även mycket varor från tredje land. Bananer är den största produktgruppen följt av kaffe. Bland EU-länderna är Danmark en stor exportör till Sverige. Under 2008 ökade till exempel importen från Danmark med hela 91 % för att uppgå till cirka 360 miljoner SEK.² Framförallt importeras mejeriprodukter, spannmål och grönsaker, varor som tillhör de vanligaste inom den ekologiska konsumtionen i Sverige. År 2003 var cirka 20 % av försäljningen av ekologiska varor importerade för att öka till cirka 45 % år 2010.³ Den kraftiga ökningen av den ekologiska livsmedelskonsumtionen har därför främst täckts upp av en ökad import.

2.2 Försäljningen i olika produktgrupper

Samtliga produktgrupper i SCB:s statistik har ökat sin försäljning av ekologiska livsmedel under åren 2004 till 2010. Både storleken på och ökningen av försäljningsvärdet skiljer sig dock väsentligt mellan varugrupperna. Försäljningen av mjölk, ost och ägg samt frukt och grönt utgör exempelvis nästan 60 % av den totala ekologiska försäljningen av livsmedel. Detta kan jämföras med att varugrupperna bara utgör cirka 37 % av den totala livsmedelsförsäljningen. Andelen ekologiska livs-

² Rekordimport från Danmark 2008, www.ekoweb.nu.

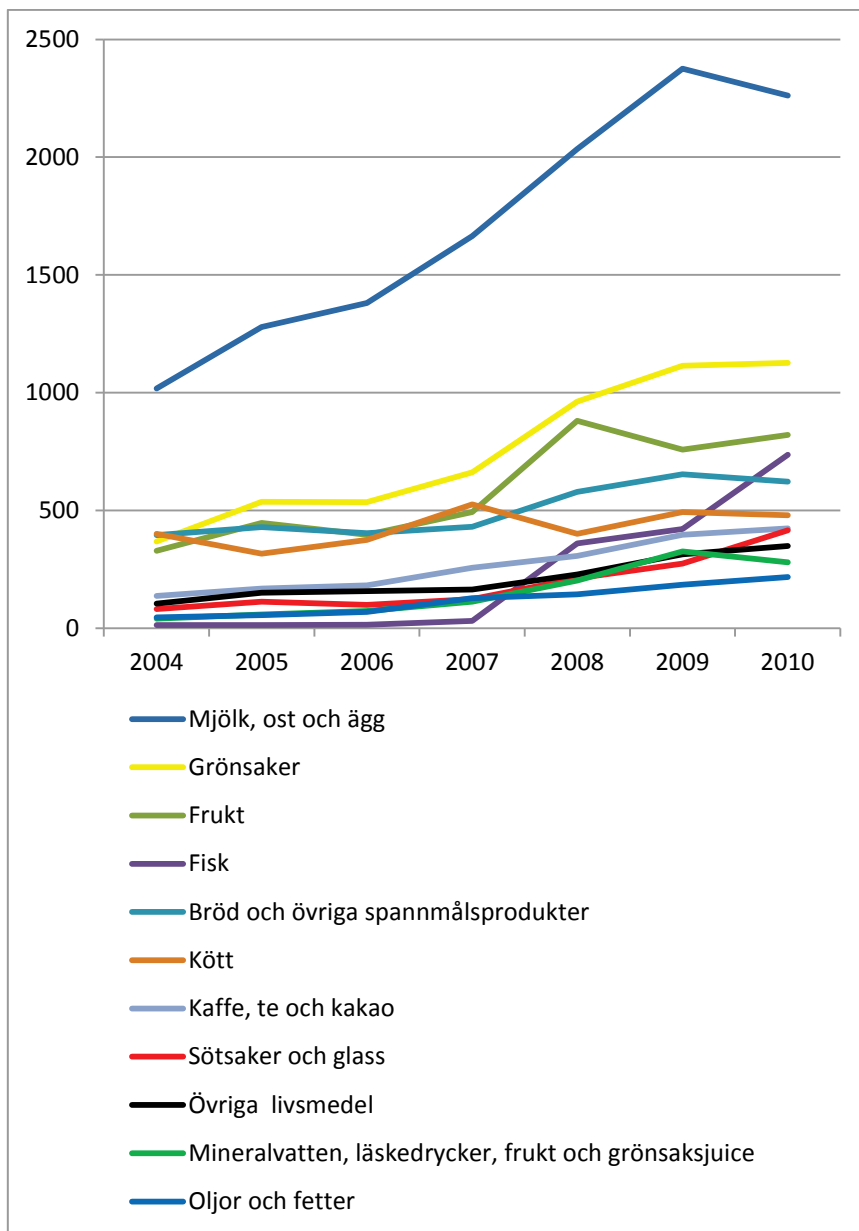
³ Sverige är en stor nettoimportör av ekologiska livsmedel eftersom exporten år 2010 endast uppgick till cirka 700 miljoner SEK (Ekoweb, 2011).

medel i dessa två varugrupper är alltså förhållandevis stor, inte minst gäller detta för mjölk, ost och ägg. Försäljningen av ekologiska produkter är betydligt mindre inom varugrupperna oljor och fetter, drycker samt kött med försäljningsvärden under 500 miljoner SEK.

Mjölk, ost och ägg

Som framgår av figur 1 var den överlägset största varugruppen under år 2010 mjölk, ost och ägg med en försäljning om 2 262 miljoner SEK eller motsvarande drygt 29 % av den ekologiska marknaden. Sedan år 2004 har försäljningsvärdet av ekologisk mjölk, ost och ägg mer än fördubblats även om värdet sjönk något mellan åren 2009 och 2010. Denna ökning samt ökningen av importerade ekologiska varor står i princip för hela värdeökningen av ekologiska livsmedel under perioden. Framförallt är det försäljningsökningen av ekologisk mjölk som har bidragit till den starka utvecklingen. För vissa mejeriprodukter har därför den ekologiska marknaden vuxit ur begreppet nischmarknad. Några av anledningarna bakom den höga marknadsandelen är att den ekologiska mjölken är väl etablerad i sortimentet i de flesta butiker runt om i landet och att den har en stark ställning i den offentliga upphandlingen. Dessutom är prisskillnaden mellan ekologisk och konventionell mjölk relativt sett liten med ett pris motsvarande 25 % över den konventionella mjölken.

**Figur 1: Försäljningsvärdet av ekologiska varugrupper, miljoner SEK
löpande priser**



Källa: SCB.

Försäljningen av ägg har också ökat kraftigt de senaste åren och ägg är numera den näst största ekologiska produkten. Ökningen tillskrivs att produktionen har effektiviserats, vilket har både ökat avkastningen och gett högre lönsamhet. Samtidigt uppges efterfrågan på ekologiska ägg ha varit stor de senaste åren. Dock innebär nya EU-regler att hönsfodret måste vara 100 % ekologiskt, vilket kan öka kostnaderna och påverka lönsamheten negativt.⁴

Frukt och grönsaker

Frukt och grönsaker är som tidigare nämnts den näst största ekologiska varugruppen. Bland grönsakerna är potatis och morötter de vanligaste produkterna. Frukten importeras i huvudsak och bananer är den överlägset största produkten. År 2001 utgjorde de ekologiska bananerna 1,5 % av den totala ekologiska försäljningen och motsvarade 5 % år 2007.⁵ Mellan 2004 och 2009 har försäljningen ökat med nära 170 %. Även konsumtionen av nötter och torkad frukt har ökat betydligt.

Odlingen av grönsaker och rotfrukter, liksom oljeväxter, präglas av stora variationer i skördar både vad gäller kvalitet och kvantitet jämfört med konventionell odling på grund av växtsjukdomar och skadedjur.⁶ Samtidigt är produktionskostnaderna höga till följd av höga arbetskostnader. Trots att priset på ekologiska grönsaker och frukt är högt avhåller riskerna och kostnaderna i produktionen svenska odlare att ställa om till ekologisk odling i en större omfattning.

Bröd och spannmålsprodukter

Försäljningen av bröd och spannmål har ökat markant de senaste åren om än inte i samma takt som mejeriprodukter och ägg. Från 2006 till 2009 ökade försäljningen med 62 % till 650 miljoner, vilket motsvarar 9 % av den ekologiska marknaden. Dock är det framförallt spannmålsprodukterna som har ökat då endast 2 % av försäljningsvärdet av bröd avser ekologiska bröd.⁷

⁴ Sidan 28 i KRAV (2010b).

⁵ Nätverket rättvis handel (2009).

⁶ Jordbruksverket (2008).

⁷ Sidan 13 i KRAV (2010b).

Fisk

Fisk har en särställning bland de ekologiska varorna eftersom ekologisk fisk inte är kopplat till ekologiskt jordbruk. Det finns ett regelverk för ekologiskt odlad fisk, men utfodringen till fiskar baseras inte på ekologiska jordbruksprodukter utan alger och fiskrens.

Marknaden för ekologisk fisk har ökat kraftigt sedan år 2008 och var år 2010 en av de största produkterna med ett försäljningsvärde om 736 miljoner SEK motsvarande 10 % av den totala ekologiska marknaden. Försäljningsökningen av ekologiska livsmedel under år 2010 kan nästan helt tillskrivas ekologisk fisk. Ett viktigt skäl till att försäljningen ökat är sannolikt att utbudet av produkter har ökat väsentligt de senaste åren. Exempelvis fördubblades nästan antalet ekologiska fiskprodukter mellan åren 2008 och 2010.⁸

Kött

Den ekologiska köttmarknaden är förhållandevis liten med ett värde motsvarande 479 miljoner SEK. Utvecklingen är också blygsam. År 2004 utgjorde exempelvis varugruppen 13 % av den totala försäljningen av ekologiska livsmedel och år 2010 bara lite drygt 6 %. Den förhållandevis svaga utvecklingen i köttsektorn jämfört med de andra varugrupperna kan ha flera bakomliggande orsaker. Tillgången på ekologiska varor har till exempel varit bristfällig, framförallt när det gäller griskött. Vid uppfödning av nötkreatur har dessutom en stor del gått till konventionell slakt.⁹

Produktionen av ekologiskt griskött och matfågel är låg även om produktionen sedan målet infördes har ökat med 56 % och 21 % för gris- respektive fågelproduktionen.¹⁰ De små volymerna av gris och matfågel kan förklaras av att det råder stora kostnadsskillnader mellan konventionell och ekologisk uppfödning. De höga kraven på utevistelse för djuren i den ekologiska produktionen har exempelvis avhållit lantbrukare från att konvertera till ekologiskt.

⁸ Enligt SCB fanns cirka 55 ekologiska fiskprodukter år 2008 att jämföra med cirka 105 stycken år 2010.

⁹ Sidan 24 i KRAV (2010b).

¹⁰ Sidan 53 i Sveriges Riksdag (2010).

Drycker

Försäljningen av ekologiska drycker har mer än tredubblats sedan 2004 och är nu en av de största ekologiska varugrupperna. Liksom frukt består merparten av försäljningen av import och kaffe är den överlägset största produkten med en försäljning motsvarande nära hälften av den totala försäljningen av ekologiska drycker år 2009.¹¹ Av den totala mängden kaffe som säljs i Sverige så utgör det ekologiska alternativet ungefär 5 %. En liten prisskillnad mellan ekologiskt och konventionellt kaffe är sannolikt en av anledningarna till varför just försäljningen av ekologiskt kaffe är så stor.

Sötsaker och glass, oljor och fetter samt övrigt

Inom övriga livsmedel samt sötsaker och glass har försäljningen ökat markant mellan åren 2004 och 2009. Försäljningen av ekologiska sötsaker och glass var exempelvis den varugrupp räknat i försäljningsvärde som ökade näst mest mellan åren 2009 och 2010 (efter fisk). Även om alla tre varugrupper har ökat väsentligt räknat i procent under perioden var den sammanlagda marknadsandelen för de tre varugrupperna blygsamma 12,5 % av den totala ekologiska marknaden år 2010.

2.3 Svensk ekologisk jordbruksproduktion

Den ekologiska odlingen i Sverige år 2010 uppgick till 14,2 % av den totala odlingsmarken (om mark under omställning räknas med). Huvuddelen av den ekologiska arealen, cirka 2/3, var betesvall och odling av grödor till djurfoder - arealer för animalieproduktion som kött och mjölk. Den ekologiska arealen motsvarar långt ifrån det uppsatta målet om 20 %, men utvecklingen för den certifierade odlingen¹², alltså den produktion som kan säljas märkta som ekologiska produkter, har ökat med så mycket som 74 % sedan år 2006. Ett skäl är en ökad inhemsk efterfrågan och högre världsmarknadspriser på ekologiska produkter. Ett annat skäl är att reglerna för miljöersättning för ekologisk produktion har förändrats sedan 2007 så att endast certifierade arealer erhåller full ersättning (Jordbruksverket, 2010). Även ersättningsnivåerna för djurslag och grödor där miljönyttan bedöms som

¹¹ Sidan 15 i KRAV (2010b).

¹² Omställd areal och areal under omställning.

stor mellan ekologisk och konventionell produktion har höjts, för att bland annat stimulera den ekologiska produktionen i slättbygder. En omprioritering till fördel för ekologisk produktion av bland annat slaktsvin, ägg och potatis har därför skett samtidigt som ersättningen för betesvall togs bort med motivet att miljönyttan ansågs vara liten.

Som en följd har en drastisk förändring skett i förhållandet mellan den areal som erhåller miljöstöd för ekologisk odling och den areal som tillika är certifierad ekologisk. Tabell 2 visar att den ekologiskt certifierade arealen nästan var oförändrad mellan 2004 och 2006. Mellan år 2006 och 2007 ökade den med drygt 16 % och mellan 2007 och 2010 med 41 %.

Tabell 2: Ekologiska odlingsarealer, exklusive areal under omställning

År	Certifierad ekologisk areal	Ekologisk areal	Andel certifierad ekologisk areal
2010	329 472	429 146	76,8 %
2009	302 790	428 126	71,0 %
2008	246 628	396 967	62,1 %
2007	234 429	448 278	52,3 %
2006	201 298	547 606	36,8 %
2005	200 638	519 694	38,6 %
2004	206 631	462 438	44,7 %

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok 2010&2011.

Mellan åren 2006 och 2010 har andelen certifierad odling av den totala ekologiska arealen därför ökat från 37 % till 77 %. Utvecklingen indikerar således att omformandet av stödet till ekologisk produktion har haft en avgörande effekt för andelen certifierad areal. Att den certifierade arealen har ökat är dock främst en konsekvens av att arealen som används till ekologiskt foder i högre grad har certifierats. Den certifierade arealen för spannmål har däremot under perioden ökat med mer blygsamma 22 %. Noterbart är att den ekologiskt brukade arealen minskade med 22 %. Förändrade ersättningsregler och en ökad

försäljning av ekologiska livsmedel har således sammanfallit med att arealen ekologisk mark har minskat samtidigt som den certifierade arealen har ökat.

Som framgår i tabell 3 har den ekologiska animalieproduktionen ökat markant under samma period. Mellan åren 2004 och 2006 har ökningen varit marginell och i vissa fall till och med negativ för de ekologiskt producerade djurslagen (saknas uppgift för invägd mjölk).

Tabell 3: Ekologisk produktion av animalieprodukter

År	Invägd mjölk	Nöt-kreatur	Får	Getter	Svin	Fjäderfä
2010	259 395	221 035	101 075	1 343	44 303	947 086
2009	228 130	194 063	86 471	1 178	42 502	786 430
2008	203 429	141 825	57 091	965	32 187	676 310
2007	176 969	110 000	42 986	809	24 483	457 770
2006	163 595	95 936	34 038	397	26 398	415 194
2005	i. u.	i. u.	34 700	377	27 299	410 919
2004	i. u.	91 515	38 193	664	22 207	391 971

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok 2010 och Svensk Mjölk (hemsida).

Under åren 2006 till och med 2010 har däremot produktionen av nötkreatur, får, fjäderfä (som huvudsakligen består av värphöns) och getter mer än fördubblats. Även för svin och invägd mjölk är ökningen betydande med en ökning motsvarande runt 60 % för invägd mjölk och knappt 70 % för svin. Produktionsökningen inom samtliga produktionsgrenar har varit betydligt större än försäljningsvärdet av ekologiskt kött på den svenska marknaden som ökade med mer blygsamma 28 % under perioden 2006 till och med 2010. Däremot korresponderar utvecklingen bättre med försäljningen av mejeriprodukter och ägg.

Sammantaget visar utvecklingen av svensk ekologisk primärproduktion att den, förutom animalieproduktionen, inte motsvarar livsmedelsförsäljningens ökning. Även om den certifierade ekologiska arealen har ökat med 60 % motsvarar ökningen långt ifrån konsumtionsökningen

om mer än 100 %. Det finns därför en antydning om att tillgången på svensk ekologisk primärproduktion inte har tillgodosett rådande efterfråga - en punkt som rapporten återkommer till.

3

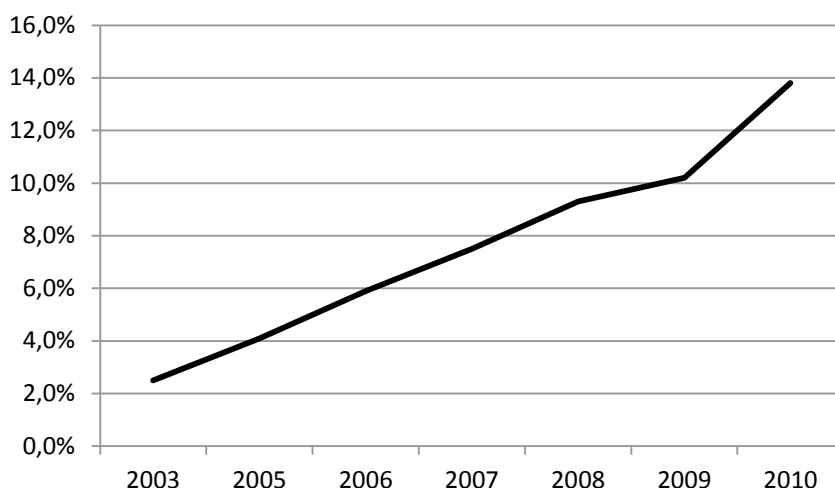
Storleken på den offentliga ekologiska konsumtionen

Den offentliga konsumtionen omfattas av kommuners, landstings och regioners verksamheter runt om i landet, tillsammans med konsumtionen i statliga institutioner som kriminalvården och försvarsmakten. Det här kapitlet uppskattar hur mycket ekologiska livsmedel som konsumeras i den offentliga sektorn och ger på så sätt en vägledning om i vilken grad målsättningen har uppnåtts. Ett annat syfte med kapitlet är att redogöra för den offentliga sektorns motiv för att köpa ekologiska livsmedel och på så sätt belysa i vilken utsträckning det övergripande nationella målet stimulerar den offentliga konsumtionen. Ett syfte är med andra ord att ge en uppfattning om i vilken utsträckning målet för den offentliga konsumtionen fungerar som ett styrmedel. Storleken på den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel är svår att kvantifiera eftersom det inte finns någon officiell statistik för denna konsumtion. Målen för den offentliga konsumtionen har dock med stor säkerhet långt ifrån uppnåtts.

3.1 Ekomatcentrums uppskattningar

EkoMatCentrum är en ideell förening vars syfte bland annat är att sprida information om och öka konsumtionen av ekologiska livsmedel. Föreningen har med hjälp av enkätutskick uppskattat konsumtionen av ekologiska livsmedel i stadsdelsnämnder, kommuner, landsting och regioner för ett flertal år under perioden 2003 till 2010 och denna uppskattning är den vedertagna för svensk offentlig ekologisk livsmedelskonsumtion.

Figur 2: Andelen ekologiska livsmedel i offentlig sektor



Not: Bygger på uppgifter från EkoMatCentrum. Uppgifter för år 2004 saknas.

Som framgår av figur 2 visar Ekomatcentrums uppskattningar att den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel har ökat markant sedan år 2003. Från att ha omfattat cirka 2,5 % år 2003 har andelen kontinuerligt ökat och uppgick enligt EkoMatCentrum till ungefär 13,8 % år 2010 då ett tiotal kommuner och landsting nådde målsättningen om 25 %. Samtidigt som andelen har ökat har också svarsfrekvensen gjort det, från runt 50 % för åren 2003 och 2005 till cirka 65-75 % för åren 2008-2010. Detta antyder i sin tur att offentliga enheter är mer benägna att svara om de driver frågan om ekologiska livsmedel i den offentliga upphandlingen eftersom det finns en stark korrelation mellan svarsfrekvens och andel ekologisk konsumtion över åren. Detta tyder i sin tur på att andelarna genomgående är överskattade, eftersom respondenter med ett positivt resultat har större incitament att svara, ett resonemang rapporten återkommer till senare. En sådan skevhet i skattningarna medför att andelarna längre tillbaks i tiden troligtvis är mest överskattade eftersom dessa siffror baseras på lägst svarsfrekvens (50 % år 2005 och 56 % år 2006). Utvecklingen har därför troligtvis varit än mer expansiv än vad figur 2 antyder.

År 2010 lägger enligt EkoMatCentrum den offentliga sektorn 13,8 % av livsmedelsbudgeten på ekologiska livsmedel. Uppskattningen om 13,8 % motsvarar vad respondenterna i genomsnitt uppgav att de spenderade på ekologiska livsmedel av den totala livsmedelsbudgeten.¹³

3.2 En korrigerad uppskattning

EkoMatCentrums uppskattningar är behäftade med brister då svarsfrekvensen inte är fullständig och att statliga myndigheter inte ingår i undersökningarna. En annan brist är att uppskattningen bortser från att storleken på livsmedelskonsumtionen mellan de offentliga enheterna skiljer sig avsevärt. Det rör sig om ett genomsnitt som är ovägt, det vill säga ingen korrigering görs för att kommuner, landsting, regioner och stadsdelar har olika stora livsmedelsbudgetar. I beräkningarna tas exempelvis ingen hänsyn till att livsmedelsbudgeten i Stockholms stad är betydligt större än livsmedelsbudgeten i en liten kommun. Det finns heller ingen bortfallsanalys, det vill säga det finns ingen korrigering för hur resultatet påverkas av att en stor andel av de offentliga verksamheterna inte svarat på enkäten.

Genom att utgå från EkoMatCentrums enkätsvar och göra vissa korrigeringar är det möjligt att förbättra skattningen. En förbättring sker om kommuners, landstings och regioners storlek relateras till den uppgivna utgiftsandelen för ekologiska livsmedel. Detta är naturligtvis bara möjligt för de kommuner och landsting som uppgivit andelen ekologiska livsmedel i upphandlingen i enkäten. Andelen för resterande kommuner och landsting måste approximeras, en andel som motsvarar 20 % respektive cirka 23 % av Sveriges totala befolkning i kommunerna respektive landstingen. För den del av den offentliga sektorn som svarat på enkäten beräknas den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel på detta sätt uppgå till 14,2%. Om de kommuner och landsting som inte svarat på enkäten bara köper ekologiska livsmedel alternativt inga alls, blir uppskattningen 31,0 % respektive 11,3 %. Inom detta intervall ligger med stor sannolikhet andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen av livsmedel.

¹³ Sidan 20 i EkoMatCentrum (2010).

Det är dock rimligt att anta att de kommuner och landsting som valt att inte svara på enkätutskicket i regel har lägre andelar eftersom det sannolikt finns större incitament att redovisa uppgifterna om man driver mål om ekologisk konsumtion och kan lämna ett positivt resultat. Det är också troligt att statliga myndigheter i betydligt mindre utsträckning riktar sin upphandling mot ekologiska livsmedel än kommuner och landsting. Försvaret har exempelvis inte några mål om ekologiska livsmedel i sin upphandling så deras ekologiska andel kan därför anses ligga nära noll (Personligt meddelande, 2011). Kriminalvården har ett mål om 100 % ekologiskt kaffe, men inget annat mål.¹⁴ Om de kommuner och landsting som inte svarat på EkoMatCentrums enkät har hälften så höga andelar som de som svarat, det vill säga 7,1 %, och om Kriminalvården och Försvarets inköp är negligerbara är den ekologiska andelen av livsmedelsinköpen i offentlig sektor 12,3 % år 2010 (och 9,5 % år 2009). Det är denna korregerade uppskattning som rapporten hädanefter utgår ifrån.

I kronor räknat motsvarar försäljningen av ekologiska livsmedel till offentlig sektor 1,1 miljarder kronor eller cirka 0,5 % av den svenska livsmedelsmarknaden som helhet (exklusive alkoholhaltiga drycker).¹⁵ Försäljningen motsvarar i sin tur knappt 14 % av den totala marknaden för ekologiska livsmedel. Den privata konsumtionen står med andra ord för lejonparten av den ekologiska livsmedelskonsumtionen.

3.3 Vilka varor konsumeras offentligt?

Antalet ekologiska varor i den offentliga upphandlingen har ökat stadigt de senaste åren och år 2008 fanns det i genomsnitt 108 ekologiska produkter i den offentliga konsumtionen. Mjölk är i regel den produkt som kommuner och landsting först byter ut till den ekologiska varianten. I en enkätundersökning rörande kommuner och landstings konsumtion av ekologiska livsmedel gjord av EkoMatCentrum år 2011, svarade nästan samtliga att mejeriprodukter ingår i konsumtionen av ekologiska varor. År 2009 handlade exempelvis skolor och förskolor minst 16,9 miljoner liter ekologisk mjölk, vilket motsvarade 43 % av all

¹⁴ Enligt Delfi Foodserviceguide (2010) motsvarade konsumtionen av livsmedel i dessa båda myndigheter cirka 3,1 % av den totala offentliga konsumtionen av livsmedel.

¹⁵ Se appendix för en redogörelse av beräkningarna.

mjölk till skolor och förskolor.¹⁶ Två andra vanliga produkter är ekologiskt kaffe och ekologiska bananer. Kommuner och landsting prioriterar också ekologiska grönsaker i sin upphandling (EkoMatCentrum, 2011).

Den starka utvecklingen för ekologiska produkter i den offentliga sektorn beror som nämnts mycket på att många kommuner valt ekologisk mjölk och till viss del ekologiskt kaffe och ekologiska bananer. Det är både förhållandevis billigt och lätthanterligt att öka den ekologiska andelen livsmedel genom att inrikta den ekologiska upphandlingen på dessa produkter. Merpriset för de ekologiska varianterna av dessa produkter är förhållandevis liten och förpackningarna och kvaliteten är likvärdiga med de konventionella varianterna. Genom att byta ut dessa tre produkter till ekologiska varianter uppnås förhållandevis enkelt en ansevärd andel ekologiska livsmedel, uppskattningsvis runt 10 %.

3.4 Drivkrafter för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel

Staten stimulerar och legitimerar upphandlingen av ekologiska livsmedel på en rad olika sätt förutom målet för offentlig ekologisk konsumtion. Många kommuner och landsting åberopar den statligt sanktionerade så kallade S.M.A.R.T.-modellen med syftet att nå positiva miljö- och hälsoeffekter samtidigt som budgeten för inköp av livsmedel minskar.¹⁷ Kort sammanfattat innebär modellen att upphandlingen inriktar sig på närodlad, ekologisk och en större andel vegetabilier, inte minst en större andel grövre grönsaker och rotfrukter (Folkhälsoinstitutet, 2009). Intentionen är att på så sätt ersätta kött och importerade varor samt så kallade tomma kalorier som konfektyr och kaffe med näringsriktigare, billigare och miljövänligare livsmedel. Detta är också ett skäl till att en del kommuner hävdar att det inte kostar att byta ut konventionella livsmedel mot ekologiska eftersom sådana kostnadsbesparingar kompenserar kostnaden för en större andel

¹⁶ Uppskattningen är baserad på uppgifter från Svensk Mjök och baseras endast på direktförsäljning från mejerier till offentlig sektor. Försäljning genom partihandel är alltså exkluderat från denna uppskattning.

¹⁷ S.M.A.R.T. är en akronym för Större andel vegetabilier, Mindre tomma kalorier, Andelen ekologiskt ökar, Rätt kött och grönsaker samt Transportsnält.

ekologiska livsmedel. Ekologiska livsmedel betingar emellertid ett högre pris jämfört med konventionella varor som i andra avseenden är identisk och det går därför inte att bortse från denna merkostnad.

Inköp av ekologiska livsmedel är också sanktionerat av staten genom att Livsmedelsverket gör gällande att inköp av ekologiska livsmedel kan vara en del av kommunens folkhälsoplan (Livsmedelsverket, 2007). Medel från Naturvårdsverket inom ramen för klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP) har också använts för att bekosta en "ekologisk omställning av skolkök" för att underlätta användandet av ekologiska livsmedel i skolbespisningen (i Malmö).¹⁸ Slutligen har Miljöstyrningsrådet, som till stor del är statligt finansierat, publicerat en vägledning för upphandling av ekologiska livsmedel (Miljöstyrningsrådet, 2007). Miljöstyrningsrådet bedriver också annan utbildning och rådgivning för att stimulera en miljöanpassad offentlig upphandling

De flesta kommuner har eller planerar att införa egna mål relaterat till ekologisk odling och konsumtion. Det kan exempelvis röra sig om konkreta procentmål eller om enklare rekommendationer. Betydelsen av att ha ett övergripande statligt mål betonas och det har enligt kommuner och landsting haft en positiv inverkan på arbetet mot en ökad ekologisk konsumtion (EkoMatCentrum, 2010). Det nationella målet är exempelvis ofta omnämnt som motiv för att sätta mål för den egna offentliga ekologiska konsumtionen inom kommuner och landsting. Målet om att nå 25 % år 2010 eller motsvarande andel något år senare är också en vanlig målsättning bland kommuner och landsting (Ekomatsligan, 2011). I vissa fall har målet bidragit till en tävlan mellan olika stadsdelar, kommuner och landsting att uppnå så höga andelar som möjligt. En sådan rivalitet upplevs exempelvis mellan Malmö och Lund (Riksdagen, 2010). Varje år presenteras också "Ekomatsligan" som rangordnar stadsdelar, kommuner och landsting utifrån andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen och det finns som nämnts kommuner som har en större andel än riksdagens mål. Detta betyder i sin tur att riksdagens mål för en del kommuner redan är uppfyllt och att det uppenbarligen finns ytterligare drivkrafter för att öka andelen

¹⁸ Malmö fick anslag beviljade åren 2003 ("Mat och klimat") och 2007 ("Klimatanpassad mat i Malmö") motsvarande 8,4 miljoner kronor för bland annat ombyggnad av kök och utbildningsinsatser.

ekologiska livsmedel. Några kommuner, Malmö, Lund och Borlänge, har till och med målsättningen att alla livsmedel som upphandlas ska vara ekologiska år 2020. Andra kommuner som Södertälje och Huddinge har med mål om 50 % också en betydligt högre målsättning än Riksdagen.

Riksdagens mål om offentlig konsumtion är ett verktyg för att öka den svenska ekologiska lantbruksproduktionen. Det ekologiska lantbruket ska i sin tur bidra med att uppnå nationella miljömål. Dokument på kommuners och landstings motiv vittnar delvis om att deras värdering av ekologiska livsmedel är i samklang med Riksdagens eftersom miljö är ett återkommande motiv för inköp av ekologiska livsmedel. Ofta poängteras att inga bekämpningsmedel används i ekologisk odling och att konsumtionen av ekologiska livsmedel gagnar reduktionen av växthusgaser (även om det senare är mycket omdebatterat).

Det finns emellertid också andra motiv som sträcker sig vidare än regeringens. Exempelvis motiveras inköp av ekologiska livsmedel med att GMO (genetiskt modifierade organismer) är förbjudet i ekologisk produktion och att arbetsmiljön förbättras för lantbrukare i tredje världen. Dessutom lyfts djurvälstånd ofta upp som ett motiv för att köpa ekologiska livsmedel. Även här faller motiven utanför riksdagens skäl med den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Det finns också ett intresse från kommuner och landsting att stödja närbelägen ekologisk odling med föresatsen att det ska utveckla landsbygden i regionen. Ronneby till exempel har till och med som mål att bli självförsörjande på ekologisk mjölk och ekologiskt gris- och nötkött med leveranser från kommunens naturbruksgymnasium (ATL, 2009). Ekologiska måltider används också ibland för att lyfta miljöfrågor i den pedagogiska verksamheten.

Målet om 25 % gäller inte enbart kommuner och landsting, utan även statliga institutioner som Försvarmakten och Kriminalvården. Miljömål finns även inom dessa offentliga verksamheter men ofta är de inte lika tydligt utformade som bland kommuner och landsting. Ett skäl är att 25 % - målet upplevs som orealistiskt, framförallt på grund av de höga kostnaderna förknippade med ekologiska livsmedel (Riksdagen, 2010).

Att öka inköpen ekologiska livsmedel medför också ökade kostnader för både inköp och hantering. Nästa kapitel redogör därför för olika kostnader och dess storlek relaterat till andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen. Frågan är helt enkelt vad riksdagens mål med offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel kostar.

4

Kostnader för att öka andelen ekologiska livsmedel

Att öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig konsumtion innebär en rad merkostnader. Den huvudsakliga kostnaden är sannolikt att ekologiska livsmedel är betydligt dyrare än motsvarande konventionella. Dessutom tillkommer merkostnader för inköpsrutiner och hantering. Detta kapitel syftar till att redogöra för vilka merkostnader som uppkommer och hur kostnaderna beror på hur stor andel ekologiska livsmedel som offentliga verksamheter väljer att köpa in.

4.1 Beräkning av merpris för ekologiska livsmedel

För att kunna beräkna hur mycket mer ekologiska livsmedel kostar än konventionella, härnäst benämnt som merpriset för ekologiska livsmedel, krävs prisuppgifter för både konventionella och ekologiska produkter. De priser offentlig upphandling möter är priset i partihandeln. Det finns dock ingen officiell statistik för priser på ekologiska livsmedel varken i partihandel eller i butik. En källa till prisjämförelser i butik mellan ekologiska och konventionella under senare tid är PRO:s prisinsamling.¹⁹ Priser för 15 ekologiska livsmedel och motsvarande konventionella livsmedel är under de senaste åren insamlade av PRO i deras årliga prismätningar. Det rör sig alltså om ett mycket begränsat urval av varor sett till den totala mängden livsmedelsprodukter. Dessutom inkluderar priserna butikens påslag, vilket i denna studies syfte är problematiskt eftersom upphandlingen möter partihandelns priser.

Denna studie använder istället partihandelspriserna som offentlig verksamheter möter i sin upphandling. Merpriset för ekologiska livsmedel inom olika varugrupper har uppskattats med hjälp av inköpspriser från offentlig upphandling i Stockholm, Göteborg, Malmö och Lund. Lund har gemensam upphandling med Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge och Svalöv. Priserna motsvarar på så sätt inköpspriser för kommuner med en sammanlagd folkmängd om cirka två miljoner

¹⁹ PRO står för Pensionärernas Riksorganisation.

invånare och priserna är bland annat lämnade av de två största partihandlarna för storhushåll, Menigo och Servera.

En svårighet med att jämföra priser på olika varor är att det även inom snävt definierade varugrupper finns stora kvalitetsskillnader. Det kan röra sig om olika sammansättningar av ingredienser i förädlade varor. Det är exempelvis inte helt rättvisande att jämföra priset på ekologisk ketchup med priset på konventionell ketchup av annat fabrikat då konsumenter värderar olika fabrikat olika. En prisjämförelse mellan ekologisk och konventionell vara har därför endast gjorts i de fall då den enda skillnaden mellan varorna är att den ena varan är ekologisk. Ett kriterium är till exempel att förpackningsstorlekarna ska vara desamma. För homogena varor som frukt och grönt och mejeriprodukter är detta i regel en enkel och rak jämförelse. För mer förädlade produkter har det ekologiska merpriset beräknats endast i de fall den ekologiska varan har samma leverantör (och har samma förpackningsstorlek) som en motsvarande konventionell. Allt för att uppskatta merpriset för just kvaliteten "ekologisk".

Sammanlagt har prisjämförelser på detta sätt gjorts för 203 varor klassificerade i 41 underkategorier enligt den klassifikation av varor som SCB gör för att beräkna konsumentprisindex. Det finns flera prisobservationer inom flera varukategorier och i de fallen beräknas ett enkelt ovägt genomsnitt av merpriset för att approximera merpriset i kategorin. Som framgår av tabell 4 varierar merpriset betydligt mellan varorna, från 5,4 % för saft till 345,7 % för gurka. Det genomsnittliga (ovägd) merpriset för det ekologiska alternativet är 79,5 % medan medianen är 68,9 %. För att få en bättre uppfattning om merpriset för ekologiska livsmedel krävs att livsmedlen viktas med hänsyn till dess budgetandel i konsumtionen, med andra ord utifrån varans betydelse i konsumtionen.

Varorna där merpriset för ekologiskt har kunnat beräknas representerar cirka hälften av utgifterna för livsmedel och alkoholfria drycker (41 av 84 produktkategorier). I flera produktgrupper finns inte ekologiska alternativ och ibland har det inte gått att göra en rättvis jämförelse mellan ekologiska och konventionella varianter. Det senare problemet är

mest uttalat för mer förädlade produkter där varorna är heterogena. Till exempel finns det inga uppgifter som möjliggör rättvisande prisjämförelser för kategorierna läsk, konfektyr, fisk, bröd och glass. I några av dessa grupper, som glass, läsk och konfektyr är den offentliga konsumtionen dock sannolikt väsentligt mindre än den privata.

Tabell 4: Merpris för ekologiska livsmedel

Vara	Merpris	Vara	Merpris
Saft	5,4 %	Ägg	72,2 %
Vindruvor	12,3 %	Potatisprodukter	72,8 %
Kaffe	15,1 %	Kiwi	75,4 %
Smör	21,0 %	Mjöl, gryn	76,0 %
Yoghurt	25,8 %	Lök	76,8 %
Mjölk	27,7 %	Potatis	77,5 %
Gräddfil, creme fraiche	29,8 %	Morötter	78,0 %
Banan	30,3 %	Socker	78,8 %
Grädde	33,7 %	Ris	89,3 %
Flingor och snacks	34,6 %	Tomat	98,2 %
Sirap	37,8 %	Äpple	98,8 %
Bregott	42,0 %	Kex	108,9 %
Juice och nektar	44,1 %	Övriga grönsaker	110,1 %
Hårdost	48,0 %	Te	118,7 %
Kött	50,5 %	Purjolök	122,4 %
Paprika	51,0 %	Päron	124,2 %
Ärter och bönor	59,9 %	Kryddor och såser	137,3 %
Apelsin	60,1 %	Blomkål	158,8 %
Pasta	61,1 %	Vitkål	319,1 %
Citron	62,2 %	Gurka	345,7 %
Grönsakskonserver	68,9 %		

Källa: Egna beräkningar utifrån priser till offentlig upphandling.

Varukategoriernas merpris viktas sedan med varukategoriens betydelse för de nationella konsumtionsutgifterna för respektive livsmedel för att på så sätt få fram merpriset för en representativ varukorg.²⁰ När glass,

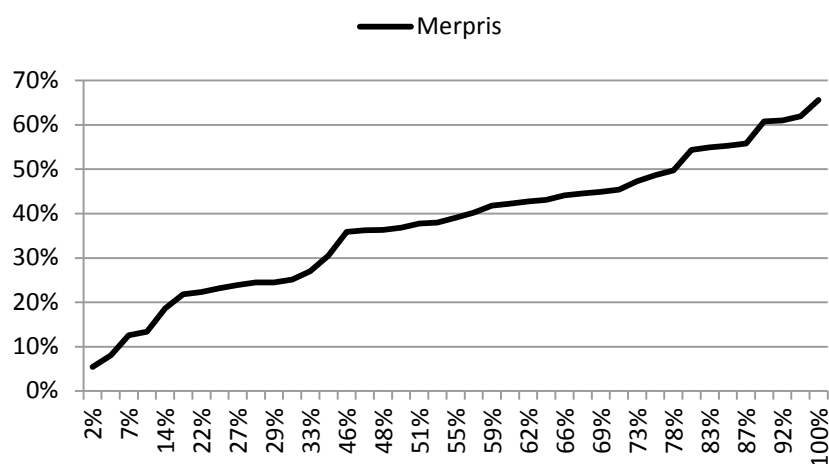
²⁰ Se appendix för uppgifter om vikningstalt och antalet varor i de olika varukategorierna.

läsk, choklad, konfektyr, och mineralvatten bortses från konsumtionen motsvarar prisjämförelserna cirka 57 % av den totala konsumtionen av livsmedel och alkoholfria drycker. Merpriset för ekologiskt har på så sätt kunnat beräknas till 65,6 % (merpriset antas vara detsamma för varugrupperna där det saknas relevanta prisuppgifter för "ekologiskt"). Detta merpris återspeglar det fallet då *allt som köps in är ekologiskt* och att varukorgens sammansättning av olika varukategorier inte påverkas av att ekologiska livsmedel köps in. Ett skäl till att det ovägda genomsnittliga priset är betydligt högre (79,5 %) beror på att merpriset för de stora varugrupperna kött respektive mejeri, ost och ägg är förhållandevis lågt med ett merpris på 50 % respektive 37 %. Svårigheten att beräkna merpriset för ekologiskt för mer förädlade produkter kan dock leda till att merpriset är något överskattat eftersom den huvudsakliga anledningen till att ekologiska livsmedel kostar mer är att ekologiska jordbruksprodukter är förhållandevis dyra (Jørgensen, 2001). Däremot är det svårt att med rådande data göra en korrigering för en sådan eventuell överskattning.²¹

Om andelen ekologiska livsmedel är mindre än 100 % finns det möjlighet för upphandlingen att köpa ekologiska varor med ett förhållandevis lågt merpris, som saft, mejeriprodukter, kaffe och bananer. Lägsta möjliga merpris blir därför högre ju större andel ekologiska livsmedel som upphandlas, vilket illustreras i figur 3. Det är exempelvis möjligt att handla ekologiska livsmedel till ett merpris om cirka 13 % vid rådande andel motsvarande om drygt 12 % medan lägsta möjliga merpris vid en andelsnivå om 50 % ekologiska varor är drygt 37 %.

²¹ En enkel klassificering av varorna i denna rapport utifrån graden av förädling visar på en negativ korrelation (-0,26) mellan förädlingsgrad och merpris för ekologiskt. Däremot är denna korrelation den omvända (0,43) för mejeriprodukter – varor som alla utgår från samma råvara.

Figur 3: Lägsta möjliga merpris för olika andelar ekologiska livsmedel



Beräkningen av merpriset är även en approximation på grund av att den offentliga konsumtionen med största sannolikhet skiljer sig från den privata konsumtionen. Om offentlig sektor exempelvis konsumerar förhållandevis lite frukt kommer merpriset i realiteten att vara lägre eftersom ekologisk frukt är förhållandevis dyr. Även om det inte har gått att få prisuppgifter för alla varugrupper och då vikterna i beräkningarna kan skilja sig från konsumtionen i offentliga verksamheter är det ändå en rimlig approximation och oavsett är det svårt med befintliga prisuppgifter att nå en bättre uppskattning.

4.2 Merkostnader till följd av högre priser

Den offentliga konsumtionen uppgick till drygt 8,8 miljarder SEK år 2009, vilket inkluderade utgifter för en andel om 9,5 % ekologiska varor (Delfi, 2010). I detta avsnitt beräknas merkostnaderna för ekologisk upphandling som en följd av merpriset för "ekologiskt". Då måste vi utgå från en budget med 0 % ekologiskt och sedan öka andelen ekologiskt. Delfi redovisar separat hur stor andel av inköpen som konsumeras av anställda och besökare.²² När värdet har inflationsjusterats (enligt

²² I beräkningarna inkluderas inte denna del som en merkostnad för den offentliga konsumtionen eftersom sådana måltider antas vara självfinansierad av anställda och besökare. Om det rör sig om så kallade pedagogiska måltider, exempelvis när lärare och annan personal deltar i elevers eller

prisutvecklingen för livsmedel och alkoholfria drycker) och merkostnaden för dagens konsumtion av ekologiska livsmedel har borträknats uppgår värdet av den offentliga konsumtionen av livsmedel till 7,57 miljarder SEK för år 2010. Detta värde motsvarar alltså värdet av den offentliga livsmedelskonsumtionen om endast konventionella livsmedel upphandlas.²³ Det är denna summa som är basen i följande beräkningar av merkostnaden för ekologiska livsmedel.

Kostnad vid olika tillvägagångssätt

För att öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig upphandling krävs som framgått att den offentliga verksamheten betalar ett högre pris för en annars likvärdig vara. Hur hög denna merkostnad blir beror på hur stor andel ekologiska livsmedel det offentliga köper in och på vilka varugrupper som upphandlas. Som framgått skiljer sig merpriset för den ekologiska varianten väsentligt mellan olika varukategorier och att det går att minimera merkostnaden genom att välja varugrupper med ett lågt merpris för ekologiska livsmedel. Det innebär att ekologiska varianter först köps in av saft, sedan vindruvor, därefter kaffe etc. enligt tabell 4 sidan 33. I detta fall uppgår exempelvis merpriset till cirka 23 % vid en ekologisk andel om 25 %.

Ett annat tillvägagångssätt är att inte låta upphandlingen styras av merpris på individuella ekologiska livsmedel. På detta sätt är merpriset oberoende av hur hög andel ekologiska livsmedel som köps in. En rättvis approximation är därför att upphandlingen då, i genomsnitt, köper in till det vägda genomsnittliga merpriset om 65,6 % (se sidan 38) oberoende av andelsnivå.²⁴

En annan aspekt är om nya medel skjuts till budgeten för att kompensera att ekologiska livsmedel upphandlas. Om merkostnaderna

förskolebarns måltider, är dessa finansierade av den offentliga sektorn (Skatteverket, 2011). Livsmedelskostnaden i denna rapport är därför underskattad, men storleken på denna underskattning är osäker.

²³ Merpris är uppskattat till 24 % och andelen ekologiska livsmedel till 9,5 %. Merpriset är schablonmässigt utifrån att kommuner och landsting köper in de vanligaste ekologiska livsmedlen i offentlig sektor, kaffe, bananer och mjölk. Ett merpris om 24 % innebär då en merkostnad motsvarande 142 miljoner SEK i 2010 års penningvärde.

²⁴ I detta fall är sannolikheten förhållandevis stor att upphandlingen av ekologiska livsmedel görs till det genomsnittliga vägda merpriset, det vill säga 65,6 %. Ju större andel, desto större är sannolikheten att merpriset är 65,6 %.

för ekologiska livsmedel kompenseras behöver inte måltidernas sammansättning förändras utan lika stora delar kött, pasta etc. kan konsumeras som tidigare. En del kommuner och landsting uppger dock att inga nya budgetmedel kompenserar upphandlingen av ekologiska livsmedel. Då måste upphandlingen inriktas på livsmedel med lägre priser för att kompensera att dyrare ekologiska livsmedel upphandlas. Varukorgen måste på så sätt förändras efterhand som ekologiska livsmedel köps in och andra kvaliteter måste prioriteras bort till förmån för "ekologiskt". Konsumtionen av baljväxter kan till exempel gynnas på bekostnad av kött eller billigare grönsaker som vitkål kan ersätta dyrare grönsaker som tomater.

Det finns därför sammanlagt fyra principer som upphandlingar kan följa. För det första när upphandlingen fullt ut kompenseras för merkostnaderna samtidigt som utbytet av konventionella produkter till ekologiska produkter sker oberoende av det ekologiska merpriset på livsmedlet, det vill säga alltid till 65,6 % i genomsnitt. Detta är det fall då utgiftsökningen är som störst. Ett annat sätt är att kompensera merkostnaderna samtidigt som upphandlingen köper ekologiska livsmedel till lägsta möjliga merpris. Det tredje alternativet är när inga medel skjuts till, men upphandlingen styrs inte av merpriset för det ekologiska livsmedlet. Det fjärde tillvägagångssättet är när inga budgetmedel skjuts till samtidigt som upphandlingen sker enligt principen "ekologiska livsmedel till lägsta merpris". Detta är tillvägagångssättet med lägst kostnadsökning.

Tabell 5 visar att kostnadsökningen skiljer sig väsentligt åt mellan de olika principerna. För rådande nivå år 2010 om 12,3 % motsvarar inköpen av ekologiska livsmedel en kostnadsökning på mellan 136 och 388 miljoner SEK. Ett riktmärke är i det fall upphandlingen bara riktar sig mot de vanligaste ekologiska varorna, det vill säga bananer, kaffe och mjölk. Då motsvarar merpriset 24 % och en kostnadsökning på lite mer än 160 miljoner SEK. Om upphandlingen når det uppsatta målet, det vill säga en ekologisk andel motsvarande 25 %, uppgår kostnadsökningarna till mellan 355 miljoner SEK och 832 miljoner SEK. Detta motsvarar en kostnadsökning på mellan 4,7 % och 11,0 % för livsmedelsupphandlingen jämfört med om inga ekologiska livsmedel köps in.

Kostnaden är alltså mer än dubbelt så hög, 477 miljoner SEK, när budgetmedel skjuts till för att fullt ut kompensera det genomsnittliga merpriset om 65,6 % jämfört med när budgeten hålls intakt och upphandlingen köper in till lägsta möjliga merpris (23 %). Målsättningar om en ekologisk andel om 50 % motsvarar en kostnadsökning motsvarande mellan drygt 1 miljard SEK och nästan 2 miljarder SEK. Om endast ekologiska livsmedel upphandlas motsvarar kostnadsökningen cirka 3 miljarder SEK respektive ungefär 5 miljarder SEK beroende på om nya budgetmedel kompenserar merkostnaden eller inte.

Tabell 5: Utgiftsökning vid olika upphandlingsprinciper, miljoner SEK

	Budget-kompensation	Budgetkompensation och lägsta merpris	Ingen budgetkompensation	Ingen budget-kompensation och lägsta merpris
5 %	153	36	150	36
10 %	312	101	300	99
12,3 %	388	139	369	136
15 %	478	186	450	182
20 %	651	255	600	246
25 %	832	373	750	355
30 %	1 021	485	900	455
35 %	1 219	629	1 050	581
40 %	1 425	795	1 199	720
45 %	1 642	994	1 349	879
50 %	1 870	1 220	1 500	1 050
55 %	2 109	1 388	1 649	1 173
60 %	2 360	1 635	1 800	1 345
65 %	2 625	1 859	1 949	1 493
70 %	2 905	2 100	2 100	1 644
75 %	3 200	2 434	2 249	1 842
80 %	3 512	2 872	2 399	2 082
85 %	3 843	3 434	2 549	2 362
90 %	4 194	3 930	2 699	2 587
95 %	4 568	4 280	2 849	2 734
100 %	4 966	4 966	2 999	2 999

Källa: Egna beräkningar baserat på statistik från Delfi och kommuner.

En andel om 25 % ekologiska livsmedel innebär en väsentlig kostnadsökning jämfört med rådande nivå år 2010 om 12 %, på mellan cirka 220

miljoner SEK och 440 miljoner SEK beroende på hur upphandlingen går till väga. Vid en kostnadsminimering är det huvudsakliga skälet att det lägsta möjliga merpriset ökar efterhand som den ekologiska andelen ökar, eftersom upphandlingen med denna princip måste upphandla varor till ett högre merpris allteftersom.²⁵ Kostnadsökningen är dock exponentiell även då merpriset är konstant och budgeten kompenseras för utgiftsökningen. Skälet är att när utgifterna kompenseras ökar livsmedelsbudgeten. När budgeten för upphandlingen ökar måste i sin tur ekologiska livsmedel till ett allt större värde upphandlas för att nå högre målsättningar uttryckt i procentenheter även om merpriset är detsamma. En procentenhet av budgeten i kronor räknat ökar helt enkelt efterhand som mer och mer ekologiska livsmedel upphandlas. Denna exponentiella effekt är en konsekvens av att målet tolkas i kronor och inte i kvantiteter som vikt eller volym.

Kostnadsökningarna kan vara underskattade

Kostnadsökningarna baserat på upphandling till lägsta merpris kan emellertid bli än högre än i tabell 5. De underliggande beräkningarna baseras på att samtliga offentliga förvaltningar upphandlar samma andel, det vill säga om exempelvis målet om 25 % nås, genom att samtliga förvaltningar når en andel om 25 % ekologiska livsmedel. Målet om 25 % kan exempelvis även uppnås om förvaltningar med en budget motsvarande 25 % av den totala offentliga upphandlingen når en andel om 100 %. Som framgått har kommuner och landsting skiftande mål och realiserat dessa i olika utsträckning. År 2010 hade exempelvis en del kommuner och landsting upphandlat en andel om mer än 25 % medan andra inte köpte ekologiska livsmedel. Dessutom varierar andelsnivåerna mellan enheterna inom kommuner och landsting. Ju mer

²⁵ I fallet med oförändrat merpris (66,3 %) behöver bara 5,9 % av livsmedlen (räknat i SEK) konverteras till ekologiska för att uppnå en andel om 9,5 %, eftersom ekologiska livsmedel är dyrare än konventionella. Vid en andel om 50 % är motsvarande andel konverterade livsmedel 37 % och om bara ekologiska livsmedel ska upphandlas måste också samtliga livsmedel konverteras. Denna stegrande utgift både räknat i procent och SEK beror på att ekologiska livsmedel är dyrare och livsmedelsbudgeten ökar efter hand som de konventionella livsmedlen byts ut. För att öka andelen ekologiska livsmedel efter hand, exempelvis med en procentenhet, måste varor till ett större värde gradvis konverteras. Detta är alltså en konsekvens av att målet är uttryckt i värde, SEK, och inte i någon annan enhet som kvantitet. I fallet då de ekologiska livsmedlen upphandlas till lägsta merpris är den exponentiella trenden än mer framträdande då de ekologiska livsmedlen dessutom blir allt dyrare allteftersom den ekologiska andelen ökar.

andelarna varierar mellan enheters upphandling, desto högre är det lägsta möjliga merpriset för ekologiska livsmedel sett till den genomsnittliga andelen.²⁶

Om 25 % av den offentliga verksamheten bara skulle upphandla ekologiska livsmedel samtidigt som nya budgetmedel skjuts till uppgår kostnaden till 1,23 miljarder SEK att jämföra med 821 miljoner SEK om alla förvaltningar upphandlar 25 % ekologiskt med motsvarande budgetkompensation. Sammantaget visar detta resonemang att de lägsta möjliga kostnaderna i tabell 5 bygger på den kraftiga restriktionen att samtliga offentliga förvaltningar når samma andel ekologiska livsmedel.

Kostnadsbesparingar för att kompensera ekologisk upphandling

Kommuner uppger att de lägger större resurser på att tillaga måltiderna när de köper in mer ekologiskt och att de vidtar åtgärder för att minska svinnet, vilket i sin tur ska frigöra medel för att öka andelen ekologiskt. Att köpa in mer oförädlad och tillaga mer måltider rör sig emellertid om en överföring av budgetmedel från inköp till beredning. Som framgår senare innebär en sådan prioritering dessutom att kostnaderna totalt sett ökar. Dessutom står ett ökat bruk av oförädlade livsmedel i motsats till att minska svinnet eftersom mer oförädlade livsmedel ökar svinnet i måltidsverksamheten (Post, 2009). Det är bland annat svårare att uppskatta åtgången av oförädlade livsmedel jämfört med förädlade livsmedel (Post, 2009).

Ett flertal kommuner åberopar den så kallade S.M.A.R.T.-modellen för att motivera upphandlingen av ekologiska livsmedel. Kostnadsbesparingar ska enligt modellen möjliggöra att dyrare ekologiska varor kan upphandlas. Enligt Folkhälsoinstitutet kan modellen reducera kostnaden för livsmedelsinköpen med så mycket som 20 % och samtidigt bidra till att hälso- och miljömål uppnås. På detta sätt skulle livsmedelsbudgeten kunna reduceras i den offentliga verksamheten med 1,5 miljarder SEK från 7,57 till 6,05 miljarder SEK. I så fall skulle det vara möjligt att upphandla en andel ekologiska livsmedel motsvarande 50-60 % utan att livsmedelsbudgeten överstiger 7,57 miljarder SEK, det vill säga

²⁶ Vid rådande nivå år 2010 upphandlade kommuner och landsting som är redovisade i Ekomatcentrum (2011) till ett faktiskt minsta möjliga merpris om 18,5 % och inte 13 %.

kostnadsbesparingen på 1,5 miljarder SEK täcker merkostnaden för ekologiska livsmedel.

Kostnadsreduceringen i S.M.A.R.T.-modellen är dock främst en konsekvens av att utgifterna för så kallade utrymmesvaror som glass, kaffe, godis, chips, läsk, öl, vin, kaffebröd skärs ner till hälften (Folkhälsoinstitutet, 2009). Detta är varor som sannolikt i en betydligt mindre utsträckning konsumeras i den offentliga sektorn än bland hushåll. Det finns följaktligen inte lika stor potential att skära utgifterna i den offentliga som i den privata konsumtionen med modellen. Till detta kommer att den offentliga upphandlingen redan idag, mer eller mindre, har applicerat metoden. En del kommuner har exempelvis redan valt att i större utsträckning säsongsanpassa menyn och ersätta kött med vegetabilier. En del av kostnadsbesparingarna med metoden är alltså redan gjord. Att med modellen reducera de offentliga livsmedelsinköpen (utan ekologiska livsmedel) till 6,06 miljarder ter sig därför alltför optimistiskt. Dessutom är det återigen svårt att finna argument för att kostnadsbesparingar av denna typ är möjlig endast om mer ekologiska livsmedel köps in eftersom inget motsäger att det är möjligt att upphandla livsmedel inom billigare varukategorier, utan att handla ekologiska livsmedel. I så fall rör det sig om bristande styrning av livsmedelskonsumtion i den offentliga förvaltningen. Det är också svårt att argumentera för att styrningen brister då en rad rationaliseringar och effektiviseringar har gjorts i den offentliga måltidsverksamheten de senaste åren (Post, 2009).

Mer vegetabilier och oförädlade livsmedel kan höja merpriset

Att öka andelen vegetabilier och oförädlade livsmedel kan få en negativ effekt på kostnaden för att handla ekologiskt. Som har framkommit skiljer sig det ekologiska merpriset betydligt mellan livsmedelskategorier. En styrning mot vegetabilier och oförädlade livsmedel innebär sannolikt att det beräknade merpriset för ekologiskt blir underskattat i kalkylerna. Att ersätta vegetabilier med kött höjer exempelvis merpriset för ekologiska livsmedel eftersom ärter och bönor har ett vägt merpris på 60 % (grönsaker har enligt kalkylerna ett viktat merpris på

100 %) jämfört med ett vägt merpris på 50 % för kött.²⁷ En prioritering av ekologiska produkter kan därför paradoxalt nog bidra till att kött blir förhållandevis mer prisvärt och motverka substitueringen av kött mot vegetabilier enligt S.M.A.R.T.-modellen. En liknande prisjustering uppstår om oförädlade ekologiska livsmedel prioriteras eftersom merpriset på ekologiska produkter framförallt är en konsekvens av höga produktionskostnader i jordbruket (Jørgensen, 2001). Med mindre beredning höjs merpriset räknat i % eftersom råvarukostnaden får större genomslag i konsumentpriset.

4.3 Andra merkostnader för inköp och hantering av ekologiska livsmedel

Miljöstyrningsrådets vägledning för upphandling av ekologiska livsmedel och andra dokument vittnar om att det även finns andra kostnader för att uppnå målen med ekologisk konsumtion. Dessa kostnader är svåra att kvantifiera, men de visar att merpriset inte är den enda merkostnaden för att nå mål för andelen ekologiska livsmedel i den offentliga konsumtionen.

Utbildning och marknadsföring

Miljöstyrningsrådet (2007) och enskilda län och kommuner presenterar en rad möjliga tillvägagångssätt för att öka andelen ekologiska livsmedel. Några råd betonar exempelvis vikten av att övertyga personal (exempelvis kostchefer och köksansvariga) och konsumenter (exempelvis skolelever, omsorgstagare, personal och besökare) om mervärdena med ekologiska livsmedel för att på så sätt motivera personal och konsumenter då matsedlar görs om och att dyrare livsmedel köps in.²⁸ Detta yttrar sig i bland annat i utbildningskampanjer som studiedagar och utdelning av foldrar. Västra Götalandsregionen skriver exempelvis att "Västra Götalandsregionen bör verka som föredöme i samhället och satsa på ekologiska livsmedel och marknadsföring om detta" (Västra Götalandsregionen). Ett annat exempel är kampanjen "KRAV-ormen" som Borlänge fört under några

²⁷ Beräknat utifrån merpriset på nötkött och blandad chark. Merpriser för andra ekologiska köttprodukter finns inte bland anbudsprislistorna.

²⁸ Detta är en vanlig konsekvens när upphandlingen inkorporerar miljömål på bekostnad av andra mer traditionella upphandlingsprinciper som att hitta lägsta pris för en given kvalitet (Marron, 1997).

veckor under en 10-årsperiod i skolor och förskolor och ute i butiker i berörd kommun. Om köken KRAV-certifieras är det också obligatoriskt att personal som arbetar i köken ska utbilda sig om KRAV:s regelverk (KRAV, 2011).²⁹

Det rör sig alltså om kostnader för marknadsföring av ekologiskt certifierade livsmedel och ibland enskilda certifieringsorgan. Inte minst organisationen KRAV får på så sätt reklamkampanjer bekostade av kommuner och landsting. Eftersom sådana kampanjer många gånger också har syftet att marknadsföra staden och öka den privata konsumtionen i kommunen eller landstinget är kostnaden dock bara delvis relaterad till den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel.

Ökade inköpskostnader och begränsade valmöjligheter

Det finns också en del merkostnader som är knutna till inköpsrutiner och att valmöjligheten av livsmedel begränsas. En kostnad som ofta förs fram är att ekologiska inköp kräver uppföljning och en högre grad av planering av inköp på grund av att utbudet av ekologiska livsmedel är förhållandevis litet och att det i en del fall tar tid att finna leverantörer med tillräckliga kvantiteter för upphandlingen. Det rör sig om sökkostnader då det kan vara tidsödande att hitta ekologiska alternativ (Region Skåne, 2007). Ett annat skäl till att mer resurser måste avsättas till planering är att leveranstiderna upplevs som längre för ekologiska livsmedel (Heikkilä och Svensson, 2007). Ett annat problem som kan uppstå är att leveranser av ekologiska livsmedel är förhållandevis osäkra. Ibland uteblir leveranserna av ekologiska livsmedel och ersätts inte med den konventionella motsvarigheten (Västra Götalandsregionen, 2007, och Sydöstran, 2007). Om exempelvis stapelvaror som mjölk frekvent uteblir kan det innebära avsevärda indirekta kostnader till följd av missnöje hos konsumenter och att det blir svårare att uppnå kostmål.

²⁹ I de fall kommun och landsting serverar KRAV-märkta måltider tillkommer kostnader för kontrollavgifter till KRAV och kostnader i hanteringen i berörda kök för att uppfylla KRAV:s kriterier. Det senare eftersom ekologiska produkter måste särhållas genom egna hyllor, samtidigt som serveringsvagnar, kantiner och uppläggningsfat måste märkas och marknadsföras med KRAVs symbol. Samtidigt ställer en KRAV-certifiering utökade krav på redovisningen av livsmedelsinköpen.

Om upphandlare är hänvisade till strikta mål om att uppnå en viss andel ekologiska livsmedel är de utlämnade till färre alternativ. Ibland måste upphandlingen välja bort tidigare leverantörer eftersom de inte har ekologiska alternativ. Om upphandlare har möjligheten att fritt upphandla utan kriteriet att det ska vara ekologiskt finns, åtminstone för närvarande, ett betydligt större utbud. Ekologiska produkter finns inte för alla livsmedelskategorier eller till ett rimligt pris. Då är inköpare hänvisade att köpa ekologiskt inom vissa kategorier för att uppnå mål om andel ekologiska livsmedel. Detta kan medföra att det finns starka riktlinjer för inköp av ekologiska livsmedel inom enskilda produktkategorier, inte minst om målet är att uppnå en stor andel. Om utbudet av ekologiska livsmedel inom sådana livsmedelskategorier är smalt kan det dessutom innebära att upphandlingen måste inrikta sig på leverantörer/märken de har prioriterat bort tidigare. Detta är en indirekt kostnad eftersom ett stort utbud ökar möjligheten att köpa varor som bäst överensstämmer med preferenserna. Att prioritera "ekologiskt" kan helt enkelt medföra att andra kvaliteter hos livsmedlet som smak och leveranssäkerhet åsidosätts.

Ett problem som uppkommer är att valet av ekologiska livsmedel begränsar utbudet av förädlade livsmedel (Post, 2009). Detta kan vara ett skäl till att verksamheter i en del fall uppger att ekologiskt är förenligt med att "laga från grunden".³⁰ Detta innebär emellertid att måltiderna blir dyrare eftersom tillberedningskostnaderna för storkökshållen reduceras avsevärt med hel- eller halvfabrikat eftersom köken kan vara mindre och enklare (mottagningskök istället för tillagningskök) samtidigt som personalkostnaderna minskar ju mer beredda livsmedel som används.

Kostnader till följd av bristande kvalitet

Ett annat problem som framkommit är att så kallade funktionella kvaliteter och ätkvaliteten hos ekologiska livsmedel ibland är lägre än hos motsvarande konventionell vara (Heikillä och Svensson, 2007). Ett skäl är att en del tillsatser som ökar hållbarheten inte är tillåtna i

³⁰ Ett annat skäl är att en del kökspersonal anser att ekologiskt inte är förenligt med industriellt framställd mat (Post, 2009).

ekologiska livsmedel. Ibland är kvaliteten sämre på råvarunivå. Kvaliteten på ekologisk potatis anses exempelvis frekvent vara sämre till följd av "fläckighet" och på grund av att den har lång koktid och hård kärna (Bengtsson och Rastamo, 2008). Storhushåll nämner också att ekologiska grönsaker överlag är jordigare och på så sätt kräver merarbete i hanteringen samtidigt som de är minde homogena än konventionella grönsaker (Nyheter P4 Blekinge, 2010 & Region Skåne, 2007).

Även emballaget skiljer sig åt mellan ekologiska och konventionella produkter. Förpackningsstorlekarna för ekologiska produkter är inte alltid anpassade till verksamhet i storkök (Bengtsson och Rastamo, 2008). De är i en del fall mindre än för konventionella produkter, vilket skapar merarbete i tillagningen. En mindre förpackningsstorlek innebär också att priset i regel blir högre. Merpriset i föregående kalkyler, som baseras på en jämförelse mellan konventionella och ekologiska livsmedel med samma förpackningsstorlek, kan därför vara underskattat då konventionella livsmedel ofta även finns i större förpackningar till ett lägre pris.

Ett exempel - Västra Götalandsregionen

Merkostnader förutom merpris är som nämnts svårt att kvantifiera. Västra Götalandsregionen har dock beräknat och redogjort för merkostnader för ekologiska inköp som inte är relaterade till merpriset för ekologiska livsmedel (Västra Götalandsregionen, 2007). Kostnaden uppgick till 859 000 SEK under en 4-årsperiod för utbildning, marknadsföring samt en utvärdering av omställningen till att köpa mer ekologiska livsmedel.³¹ Under samma tidsperiod ersatte regionen konventionella livsmedel med ekologiska för motsvarande 30 miljoner SEK. Detta innebär alltså en merkostnad motsvarande nästan 3 % sett till hur mycket livsmedel som konverterades till ekologiska. En merkostnad som alltså tillkommer utöver merkostnaden till följd av merpriset på ekologiska livsmedel. Kalkylen inkluderar inga andra potentiella kostnader som uteblivna leveranser, dyrare hantering i köken eller ett smalare utbud. Det framgår inte i vilken uträkning kostnaden rör sig

³¹ Huvuddelen av kostnaderna utgjorde ersättning för utbildning.

om en engångskostnad och därför heller inte i vilken utsträckning den kan slås ut på framtida ekologiska inköp.³² Det är också oklart i vilken utsträckning kostnaden beror på hur stor andel ekologiska livsmedel som köps in. Det framgår exempelvis inte om kostnaden hade varit ungefär densamma om regionen köpt in ekologiska livsmedel för 5 miljoner SEK eller 70 miljoner SEK. Det är med andra ord svårt att kvantifiera merkostnader förutom merpriset för ekologiska livsmedel även om exemplet med Västra Götalandsregionen kan ge en fingervisning.

4.4 Rimligheten i beräkningarna av merpris och merkostnader

Som redogjorts är uppskattningarna av kostnadsökningarna behäftade med stor osäkerhet. Ett skäl är att merpriserna kan skilja väsentligt beroende på vilka principer som gäller för att nå en viss andel ekologiska livsmedel. I tabell 6 redovisas merpriser och merkostnader utifrån kommuners och landstings egna uppgivna merpriser eller merkostnader för att ge en uppfattning om rimligheten i uppskattningarna. Det rör sig alltså om redovisade merkostnader utifrån verksamheters faktiska handlande. I en del fall rör det sig bara om merpriset för inköp av ekologiska livsmedel.

I många fall har inte förvaltningarna redogjort för merkostnaden i procent utan denna har i denna rapport i stället beräknats utifrån redovisade merkostnader i kronor och andel ekologiska livsmedel. I en del fall kan det också röra sig om andra kostnadsökningar än ett ökat pris som att rutiner för hantering och inköp av livsmedel blir dyrare med en ökad andel ekologiska livsmedel. Ibland kan åtgärder för att minska kostnaderna, som att handla enligt S.M.A.R.T.-modellen, vara inkluderat i det uppskattade merpriset. Merpriset i tabell 6 kan på så sätt både vara överskattat och underskatta.

³² I utvärderingen lämnas dock rekommendationer om fortsatta utbildnings- och informationskampanjer.

Tabell 6: Merkostnader för ekologiska livsmedel, 2006-2010

Kommun/län	Andel ekologiskt	Merkostnad
Tyresö	5 %	45 %
Vänersborg	7,1 %	38 %
Västra Götalands län*	8,5 %	28 %
Gotlands kommun	10 %	30 %
Kungsbacka	10 %	25 %
Karlshamn	10 %	32 %
Flen	10 % (25 %#)	105 % (74 %#)
Åre	16 %	>20 %
Mark*	16,5 %	25 %
Tidaholm#	20 %	>47 %
Trosa	20 %	~45 %
Värnamo*	25 %	30 %
Uppsala län	25 %	16 %
Gislaved	25 %	30 %
Lidköping	28 %	25 %
Stockholms län*#	50 %	33 %
Blekinge län#	75 %	25 %

Not: * indikerar att det uteslutande rör sig om merpris. #Den offentliga verksamheten hade i realiteten en mindre andel ekologiska livsmedel och uppskattningen bygger därför på förvaltningens uppskattade kostnadsökning om de når redovisad andel.

De redogjorda merkostnaderna skiljer sig väsentligt åt mellan kommuner och landsting. Det finns flera möjliga skäl till detta. En trolig orsak är att merpriset är överskattat eller underskattat beroende på om kostnadsökningar och kostnadsminskningar är medräknade. Att den uppskattade merkostnaden varierar kan också bero på att kommuner och landsting följer principen om lägsta merpris för ekologiska livsmedel i varierande utsträckning, något som inte heller framkommer i redovisningarna. Slutligen kan skillnaderna i merkostnaderna bero på vilket år beräkningarna gäller.

Flens uppgifter särskiljer sig med väldigt höga merkostnader runt 100 %. De andra ligger relativt samlade mellan 16-60 % och med undantag för Uppsala län och Blekinge län är de uppskattade merkostnaderna något högre än de beräknade merpriserna i denna rapport (för fallet då upphandlare köper in ekologiska livsmedel med lägst merpris). Värt att notera är att de två kommuner och det landsting som explicit uppger merpriset för sin upphandling är merpriset 25-30 % för en ekologisk andel motsvarande 10-25 %. Dessa merpriser ligger något högre (cirka

fem procentenheter) än de uppskattade merpriserna vid motsvarande andelar i figur 3. Det finns alltså stöd för att kommuner och landsting inte strikt följer principen om att köpa ekologiska livsmedel till lägsta merpris, samtidigt som merpriset är betydligt lägre än det genomsnittliga merpriset på 65,6 %. Sammantaget ger redovisningarna därför stöd för att kommuner och landsting tenderar att välja ekologiska varianter av livsmedel med förhållandevis låga merpriser som mjölk, kaffe och bananer. Redovisningar ger också stöd för att de uppskattade merpriserna i denna rapport är rimliga. I vart fall gäller detta upp till en andel om 30 % ekologiska livsmedel eftersom ingen av de redovisade kommunerna eller landstingen under perioden i praktiken hade nått en högre andel.

Dahlgren, utbildad kostekonom, beräknar i sin kandidat-uppsats från år 2003 hur mycket högre råvarukostnaden är i en KRAV-märkt måltid jämfört med en konventionell måltid (Dahlgren, 2003). Med faktiska inköpspriser beräknas livsmedelskostnaderna för fem populära måltider med olika karaktär för att återspegla en genomsnittlig skollunch. KRAV-måltider innebär inte alltid att alla ingredienser är KRAV-märkta utan att de till största delen är det. Alla ingredienserna i Dahlgrens KRAV-portioner är inte heller KRAV-märkta. I en del fall haltar jämförelsen beroende på att ingredienserna inte är desamma i KRAV-portionen och motsvarande konventionell måltid. Dahlgren finner att livsmedelskostnaden i genomsnitt är 84 % högre i en KRAV-portion. Om dryck och sallad ingår är skillnaden 87,4 % (egna beräkningar utifrån uppsatsens kalkyler).

Utifrån uppsatsens recept har det ekologiska merpriset beräknats för måltiderna med anbudspriserna i denna rapport. Då den ekologiska marknaden har expanderat sedan år 2003 är det möjligt att omräkna merpriset för ekologiskt för fler livsmedel jämfört med Dahlgrens kalkyler. En sådan beräkning visar att råvarukostnaden i genomsnitt är 65,4 % högre för en ekologisk måltid än en konventionell.³³ Merpriset är alltså mycket nära det uppskattade merpriset i denna rapport och styrker på så sätt tillförlitligheten i kostnadsberäkningarna i avsnitt 4.2.

³³ De få ingredienser som det inte går att jämföra ekologiskt och konventionellt är borttagna från kalkylen för att mer rättvist kunna jämföra priset på en konventionell respektive ekologisk måltid.

Att kostnadsökningar är väsentligt högre i Dahlgrens kalkyler kan delvis förklaras av att merpriset sänkts efterhand som den ekologiska marknaden har mognat. Kalkyler som bara baseras på ingredienser där det finns merpriser för båda åren, alltså färre ingredienser, visar exempelvis att en KRAV-måltid år 2003 kostade 79 % mer än en konventionell måltid jämfört med 60 % år 2011.

Sammantaget visar kostnadsberäkningarna att kostnaden för att hantera, administrera och köpa in ekologiska livsmedel innebär en betydande kostnadsökning för den offentliga måltidsverksamheten. Nästa kapitel är en analys av hur kostnadsökningarna påverkar statsmaktens mål med kostnadsökningarna – målen för svensk ekologisk jordbruksproduktion.

5

Potentialen för att stimulera svenskt ekologiskt jordbruk

Föregående kapitel visar att en ökad konsumtion av ekologiska livsmedel kan leda till betydande kostnader i den offentliga verksamheten – kostnaderna behöver därför vägas mot samhällsnyttan för att bedöma styrmedlets effektivitet. Det här kapitlet uppskattar vinsterna med målet sett ur statsmaktens perspektiv, det vill säga i vilken utsträckning den offentliga konsumtionen kan påverka svenskt ekologiskt lantbruk och på så sätt bidra till att nå uppsatta miljömål. Målsättningen för den offentliga upphandlingen kontrasteras med miljöstödet för ekologisk produktion som är ett styrmedel med samma mål, men riktat direkt mot ekologiskt jordbruk.

5.1 Offentlig konsumtion - ett styrmedel bland andra

I en utvärdering av offentlig konsumtion som ett styrmedel krävs att kostnader och vinster beräknas samtidigt som det jämförs med andra styrmedel som kan uppnå samma syfte, som regleringar och subventioner i produktionen. I en del fall kan en styrning av den offentliga konsumtionen mot miljövänliga produkter samtidigt leda till lägre inköpskostnader och i detta fall är beslutet mer eller mindre okontroversiellt.³⁴ Föregående kapitel visade dock att en högre andel ekologiska livsmedel innebär kostnadsökningar för den offentliga verksamheten och det finns därmed ett behov av att väga dessa kostnader mot samhällsekonomisk nytta.

Offentlig konsumtion kan främst motiveras som ett styrmedel ur ekonomisk synvinkel om miljöfördelar inte kan komma till stånd med hjälp av andra styrmedel (OECD, 2003). Miljöstödet för ekologisk produktion är också ett styrmedel för att stimulera det svenska jordbruket att producera enligt ekologiska jordbruksmetoder. Det finns också andra styrmedel som statligt sanktionerade

³⁴ Exempelvis kan upphandling av energisnåla produkter leda till energibesparingar. I detta fall borde dock inköpen av miljövänliga produkter komma till stånd oavsett riktlinjer om inköp av miljövänliga produkter. Det finns därför i sådana fall en underliggande ineffektivitet i upphandlingsproceduren (OECD, 2003).

informationskampanjer för att öka den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel och på så sätt nå målsättningar i jordbruket. Det finns därför anledning att jämföra målet för offentlig konsumtion med andra styrmedel. Inom ramen för denna studie har därför en jämförelse gjorts med miljöersättning för ekologisk produktion.

5.2 Målet – en ökad och stabil efterfrågan på svenska ekologiska primärprodukter

Inriktningsmålet att 25 % av livsmedelskonsumtion i offentlig sektor ska avse ekologiska livsmedel var ett mål för att öka produktionen av svenska ekologiska primärprodukter. En ökad konsumtion ger utbudseffekter om det höjer priset till lantbrukaren. Högre avräkningspriser på ekologiska jordbruksprodukter stimulerar helt enkelt en större ekologisk jordbruksproduktion.

Ett mål med konsumtionen var att öka volymerna av ekologiska livsmedel och på så sätt åtgärda flaskhalsar och utveckla infrastrukturen i distribution och förädling av ekologiska livsmedel. Ökade volymer ska på så sätt generera stordriftsfördelar i produktion och förädling och öka efterfrågan (priset) till den ekologiska lantbrukaren. Produktionskostnaderna ska i sin tur reduceras och göra produktion och distribution av ekologiska livsmedel mer konkurrenskraftig i förhållande till konventionella livsmedel. Skalfördelarna ska helt enkelt utjämnas mellan ekologisk och konventionell produktion och samtidigt bidra till ett bredare utbud av ekologiska produkter. Ett motiv med den offentliga konsumtionen var därför att den skulle gagna den ekologiska marknaden i stort – alltså även den privata konsumtionen.

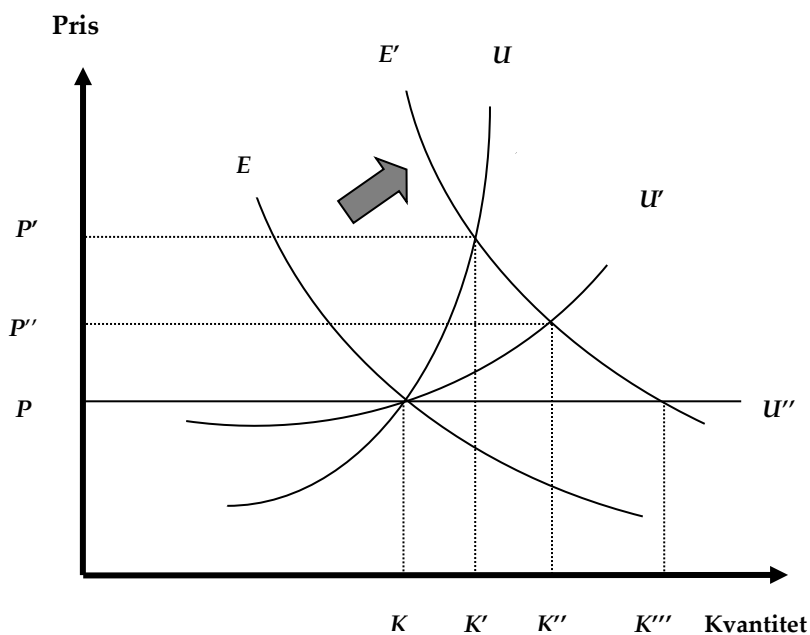
Målet med den offentliga konsumtionen var inte bara att öka efterfrågan utan också göra den mer stabil. Risker i produktionen av ekologiska livsmedel upplevs som förhållandevis stora och en stadig efterfrågan från offentlig sektor skulle trygga efterfrågan och därmed utgöra en stabil grund för avsettningsmöjligheterna för ekologiska livsmedel. Att gå över till ekologiskt ökar också risken för lantbrukaren eftersom karensregler gör att det finns en fördröjning mellan beslut att ställa om produktionen till ekologisk till att det går att sälja avkastningen som ekologisk.

Dessutom har ekologisk odling inte bara betydligt mindre skördar utan även större variation i avkastningsnivåerna. En omställning till ekologiskt lantbruk innebär därtill nyinvesteringar och att lantbrukaren ska lära sig att bedriva lantbruket med ett annat arbetssätt.

5.3 Utbudets svar på en ökad efterfråga

Den underliggande avsikten med målet för den offentliga konsumtionen var att den ska hjälpa till att driva utbudet av ekologiska primärprodukter. En ökad konsumtion – allt annat lika – beror på att efterfrågan ökar. Hur pris och kvantitet förändras vid en ökad efterfrågan kan illustreras i en enkel utbuds- och efterfrågemodell som i figur 4 nedan. Utbudskurvan (U) visar hur mycket företag sammanlagt är villiga att producera och sälja vid olika priser. Ju högre pris, desto större kvantiteter bjuds ut på marknaden. Efterfrågekurvan visar i sin tur hur stora kvantiteter konsumenterna (sammanlagt) är villiga att köpa vid olika priser. I den punkt där kurvorna möts är utbudet och efterfrågan lika och ett jämviktspris (P) och jämviktskvantitet (K) uppkommer där säljare och konsumenter möts.

Figur 4: Effekten på pris och kvantitet av en ökad efterfrågan



En ökad varaktig efterfrågan i konsumtionsled kan leda till att priset, P , till lantbrukaren höjs både på kort och längre sikt. Målet innebar att efterfrågan på ekologiska livsmedel ökade vilket skiftar efterfrågekurvan utåt från E till E' . I vilken utsträckning en ökad efterfrågan leder till en ökad produktion beror på hur utbudens kvantitet ändras när efterfrågan ökar. En oelastisk utbudskurva, illustrerat av U , innebär exempelvis att prisökningen blir förhållandevis stor (från P till P') samtidigt som producerad kvantitet ökar förhållandevis lite (från K till K'). Konsumtionsutgifterna ökar således i detta fall mest beroende på att produkterna blivit dyrare och i andra hand på att mer varor konsumeras. En sådan utbudskurva är realistisk när marginalkostnaderna är höga i produktionen, det vill säga då det kostar förhållandevis mycket att producera ytterligare en vara. Detta är realistiskt inte minst på kort sikt när utbudet snabbt ska svara på en

expanderad efterfrågan. Att öka jordbruksproduktionen inom en kort tidsrymd är exempelvis svårt och kostsamt eftersom fastigheter, maskiner och framför allt jordbruksarealen starkt begränsar produktionskapaciteten. Produktionskapaciteten på kort sikt är helt enkelt inte tillräcklig för att öka produktionen utan att öka styckkostnaden. En oelastisk utbudskurva kan också vara en konsekvens av att företag har marknads-makt och kan utnyttja en högre efterfrågan för att öka vinsten i företagen. Marknads-makt är en konsekvens av bristande konkurrens som gör det möjligt för företag att begränsa utbudet och upprätthålla en hög prisnivå. Om det finns höga kostnader för nya företag att etablera sig på marknaden hämmas konkurrensen.

Om utbudet är mer elastiskt, illustrerat av U' , kommer en ökad efterfrågan i större utsträckning att mötas av en större mängd producerad kvantitet. En sådan utbudskurva är realistisk på längre sikt när etablerade företag har gjort nyinvesteringar och anställt mer arbetskraft och/eller om nya företag har etablerat sig på marknaden. Jämfört med på kort sikt leder en varaktig efterfrågehöjning i regel på längre sikt till ett lägre pris (P'' jämfört med P') och en större produktionsökning (K'' jämfört med K'). Konsumtionen, räknat i kronor, ökar således i detta fall mest beroende på att mer produkter konsumeras och i andra hand på att produkterna blivit dyrare jämfört med utgångsläget (P och K). Om det finns marknads-makt kan dock utbudet förbli oelastiskt även på längre sikt eftersom företag då har möjlighet att begränsa utbudet och upprätthålla prisnivån. Så är fallet också om det finns en stor brist på produktionsfaktorer.

En tredje möjlig utbudskurva illustreras av U'' som är helt elastisk (helt flack). I detta fall förblir priset detsamma och konsumtionen, räknat i kronor, ökar således i detta fall enbart beroende på att mer produkter konsumeras (K'''). Det finns följaktligen en fullständig korrespondens mellan konsumtionsutgifter och produktionen av varor. En sådan utbudseffekt är rimlig när marginalkostnaderna i industrin är konstanta och det råder fri konkurrens. Om efterfrågeökningen dessutom är förhållandevis liten i förhållande till marknads storlek är ett sådant svar från utbudet mer troligt. Sveriges efterfrågan på importerade varor

till världsmarknadspris har exempelvis en ringa eller ingen effekt på priset eftersom Sveriges andel av den totala konsumtionen är liten. Sveriges efterfrågan på kaffe har exempelvis en obetydlig effekt på priset på kaffeböner.

5.4 Utbudet av ekologiska livsmedel vid en ökad efterfrågan

Som illustrerades i föregående avsnitt är det väsentligt att dela upp utbudseffekten på kort och lång sikt om efterfrågan ökar. Denna uppdelning är mycket relevant för marknaden för ekologiska livsmedel. Den huvudsakliga anledningen till att utbudet är oelastiskt på kort sikt är att det tar tid att ställa om konventionell produktion till ekologisk. Att starta upp eller gå över till ekologiskt jordbruk innebär tidskrävande investeringar i kapital och kunskap. Efter en övergång till ekologisk odling måste dessutom karenstider överbryggas för att få sälja produkterna som ekologiska.³⁵ Efterfrågan på flertalet ekologiska jordbruksvaror har också varit så hög att produktionen på kort tid har haft svårt att tillgodose efterfrågan (Jordbruksverket, 2008).

Investeringar i odlingsmark och kapital kan göra att utbudet blir mer elastiskt på längre sikt. Även om rådande lönsamhet bedöms vara god i ekologisk produktion bidrar osäkerhet till att utbudet är trögt på längre sikt trots en ökad efterfrågan.³⁶ Ett skäl är att karenstiden bidrar till att lantbrukare måste bedöma marknaden flera år i förväg för beslut om produktionen ska konverteras till ekologisk. Samtidigt som avkastningsnivåer är osäkrare och efterfrågan är svårbedömd är en omställning förknippad med investeringar i både kunskap och kapital. Sammantaget innebär detta ett risktagande vid en omläggning till ekologiskt jordbruk även om rådande lönsamhet och efterfrågan bedöms vara hög. Tillgången på ekologiska jordbruksprodukter riskerar därför att släpa efter om det råder en osäkerhet om en ökad efterfrågan kommer att bestå. På samma sätt får en ökad efterfrågan störst effekt på

³⁵ Karenstiden varierar beroende på vad som produceras. Omställning av mark till ekologisk produktion tar exempelvis två år medan frukt- och bärödling tar tre år

³⁶ Lönsamhetskalkyler från Jordbruksverket (2008) baserade på typgårdar visar på att lönsamheten i ekologisk produktion ofta är bättre än i motsvarande konventionell produktion.

utbudet om efterfrågeskiftet har kunnat bedömas i förväg (minst lika många år i förväg som karenstiden).

5.5 Hur svenskt ekologiskt lantbruk påverkas beror på vilka varor som efterfrågas

Den offentliga upphandlingen ökar efterfrågan i första hand på ekologiska livsmedel i partihandeln och i andra hand på jordbruksprodukter. Efterfrågan på ekologiska livsmedel är således också till en väsentlig del en efterfråga på den produktion som sker i förädling och distribution. Hur efterfrågan påverkar jordbruksproduktionen beror därför både på produktionsförutsättningarna i jordbruket och i senare led. Produktionsförutsättningar som i sin tur varierar väsentligt mellan olika varor.

En ökad efterfrågan kan realisera stordriftsfördelar

Större volymer kan leda till att stordriftsfördelar realiseras i senare led och på sätt kan styckkostnader i förädling och distribution reduceras. Jörgensen (2001) fann också att ekologiska produkter till följd av små produktionsserier hade högre styckkostnader i förädlings- och distributionsled än motsvarande konventionella varianter med större produktionsvolymer. En ökad konsumtion kan då leda till att ersättningen till distribution och förädling minskar och att utbudet av ekologiska livsmedel därmed ökar vid ett givet konsumentpris – det rör sig om en utbudskurva med negativ lutning. Om stordriftsfördelar realiseras i förädling och distribution kommer efterfrågan i sin tur att markant öka på ekologiska primärprodukter.³⁷

Realiserandet av stordriftsfördelar i ekologisk livsmedelsproduktion med ökad offentlig konsumtion beror på produktionsteknologin för livsmedlet, hur stora de offentliga inköpen är och i vilken utsträckning den offentliga konsumtionen påverkar den privata (OECD, 2003). Om det finns stora fasta kostnader, exempelvis investeringar för att bygga upp logistik eller utveckla produkter, finns en större potential att förverkliga stordriftsfördelar. Sannolikheten att stordriftsfördelar

³⁷ I föregående kapitel finns det också stöd för att priset på ekologiska livsmedel har sänkts sedan år 2002. Detta kan bero på att stordriftsfördelar i förädling och distribution har ökat efterhand som marknaden för ekologiska livsmedel har växt alternativt att konkurrensen har ökat.

realiseras kan därför öka om efterfrågan från offentlig sektor är riktad mot nya produkter på marknaden. Det finns dock en risk att konsumtionsutgifterna blir höga om merpriset kompenserar inledande produktions- och utvecklingskostnader.

Den offentliga sektorn står dock för en mindre andel av den svenska ekologiska marknaden och det är därför troligt att den offentliga konsumtionen genererar små skalfördelar och i så fall på enstaka produkter. En högre efterfrågan i den offentliga konsumtionen genererar också främst stordriftsfördelar i tillverkningen och distributionen av produkter till offentlig verksamhet. Varor som säljs till den offentliga sektorn skiljer sig delvis från produkterna som säljs på dagligvarumarknaden och till privata restauranger med avseende på varuberedning, produktdifferentiering och förpackningar.³⁸ Livsmedelsindustrins tillverkning till olika delmarknader sker därför vanligtvis vid skilda produktions- eller förpackningslinjer (Konkurrensverket, 2011).

Utbud i senare led kan begränsa efterfrågan på primärprodukter

Hur efterfrågan på det färdiga livsmedlet påverkar utbudet i lantbruket beror även som nämnts på hur utbudet reagerar i senare led. Att produktionsförutsättningarna i senare led är viktiga att beakta illustrerar det faktum att cirka 37 % av merpriset för den ekologiska varianten i genomsnitt kompenserade uppsamling, förädling och partihandel för några svenskproducerade ekologiska livsmedel i början av 2000-talet (Jørgensen, 2001 och Furemar, 2004). Priset återspeglar därför även kostnader och eventuell marknadsmakt i senare led. Merpriset offentlig sektor betalar för ekologiska livsmedel är på så sätt även en subvention till uppsamling, förädling och distribution om dessa kräver en högre kompensation för tillhandahållandet av ekologiska livsmedel.

I regel har utbudskurvan en positiv lutning både på kort och längre sikt – det vill säga utbudet ökar då priset ökar illustrerat av U och U' i figur 4. Även om stordriftsfördelarna ökar med en ökad efterfrågan på ekologiska livsmedel är stordriftsfördelarna sannolikt fortfarande större i distributionen och förädlingen av konventionella livsmedel. Jørgensen

³⁸ Som framgått tidigare efterfrågas exempelvis förhållandevis stora förpackningsstorlekar i den offentliga sektorn.

(2001) och Furemar (2004) visade exempelvis att kostnaderna i leden från lantbruk till konsument i många fall var väsentligt högre för ekologiska än för konventionella livsmedel.

Om förädling och distribution har marknadsmakt har de som nämnts möjlighet att begränsa utbudet för att hålla uppe priset. Om offentlig sektor framstår som prisokänslig finns en uppenbar risk att företag kan ta ut monopolräntor och begränsa efterfrågan på jordbruksprodukter jämfört med om det råder fri konkurrens. Hur en ökad efterfrågan i konsumtionsled stimulerar ekologisk primärproduktion beror därför också på om det finns marknadsmakt i förädling och distribution av varan. I fallet med ekologiska livsmedel är detta en reell risk då den offentliga förvaltningen styr konsumtionen mot enstaka produkter. En risk som är uppenbar då en del ekologiska livsmedel har ett förhållandevis lågt merpris och är lätta att hantera.

Det finns en risk att krav på ekologiskt i upphandlingen begränsar konkurrensen genom att kravet exkluderar leverantörer. Hårda miljökrav i offentlig upphandling kan generellt minska konkurrensen då det avhåller en del företag att delta i upphandlingen (Muren, 1999 och OECD, 2003). Tydliga signaler från offentlig upphandling om att öka andelen ekologiska livsmedel kan därför ge ett fåtal leverantörer och producenter en gynnsam förhandlingsposition. I Sverige är dessutom partiledet till storhushåll dominerat av ett fåtal där de två största aktörerna har en sammanlagd marknadsandel motsvarande 60 % av livsmedelsförsäljningen till offentlig sektor (Konkurrensverket, 2011). Om partihandeln kan möta en oelastisk efterfråga från offentlig sektor finns det en risk att den kan ta ut höga marginaler. Uttalade strikta procentmål riskerar därför att höja påslagen och öka priserna samtidigt som produktionen av ekologiska livsmedel ökar förhållandevis lite.

Privat efterfrågan och utbudet av konventionella produkter

Om den offentliga sektorns efterfrågan är oelastisk finns en risk att priset märkbart ökar och att offentlig konsumtion tränger undan privat konsumtion. Ett högre pris leder helt enkelt till minskad privat konsumtion. En ökad offentlig konsumtion påverkar då endast i en liten utsträckning den totala ekologiska konsumtionen eftersom den ändå

delvis hade skett i den privata sektorn till ett lägre pris. Ju mer elastisk (priskänslig) den privata efterfrågan på den ekologiska produkten är, desto större är risken att en ökad offentlig efterfrågan ersätter efterfrågad kvantitet i den privata konsumtionen (Marron, 1997).

När det offentliga ökar konsumtionen av ekologiska varor minskar konsumtionen av konventionella varor. Utfallet beror därför inte bara på utbudet av ekologiska produkter utan även på utbudet av konventionella livsmedel. Ju mer oelastiskt utbudet av konventionella produkter är, desto mer sjunker priset på den konventionella varan om efterfrågan (från offentlig sektor) sjunker. Om priset på konventionella livsmedel sjunker så ökar prispremien för ekologiskt och i så fall trängs privat konsumtion av ekologiska varor undan än mer. Efterfrågan från offentlig sektor på konventionella livsmedel är dock i regel förhållandevis liten så en sådan risk är troligtvis liten för de flesta produkter.

Konkurrensförutsättningar i svenskt ekologiskt lantbruk

Även om en ökad efterfrågan höjer priset och lönsamheten att producera ekologiska jordbruksvaror är det avgörande om efterfrågan är riktad mot varor där svenska primärproducenter har en reell möjlighet att konkurrera. En del varor faller naturligt bort som kaffe, te, bananer och ett flertal frukter och grönsaker där det inte finns rimliga konkurrensförutsättningar för svenskt jordbruk. Om ekologisk fisk inkluderas kommer denna del av ekologisk konsumtion naturligtvis inte heller ha någon påverkan för svenskt ekologiskt lantbruk

Produktionsförutsättningar i svenskt ekologiskt lantbruk och utrikes-handeln skiljer mycket mellan produktkategorier. Ekologiska mejerivaror är exempelvis huvudsakligen inhemskt producerade medan merparten av ekologisk frukt är importerad. Även om det finns svensk produktion av en jordbruksprodukt behöver det inte innebära att produktion finns av den ekologiska varianten. Ett exempel är sockerbetor. Trots att konventionella sockerbetor odlas i Sverige finns det ingen odling av ekologiska sockerbetor. Omvänt är importen av ekologiskt kött uppskattningsvis mycket liten trots att en stor andel av

det konventionella köttet är importerat.³⁹ Då nästan hälften av grönsakerna är importerade innebär en förskjutning av konsumtionen från animalier mot vegetabilier enligt den så kallade S.M.A.R.T.-modellen att upphandlingen med större sannolikhet inriktas på importerade än inhemskt producerade ekologiska varor. En sådan substituering enligt modellen kan alltså minska stimulansen av svenskt ekologiskt jordbruk.

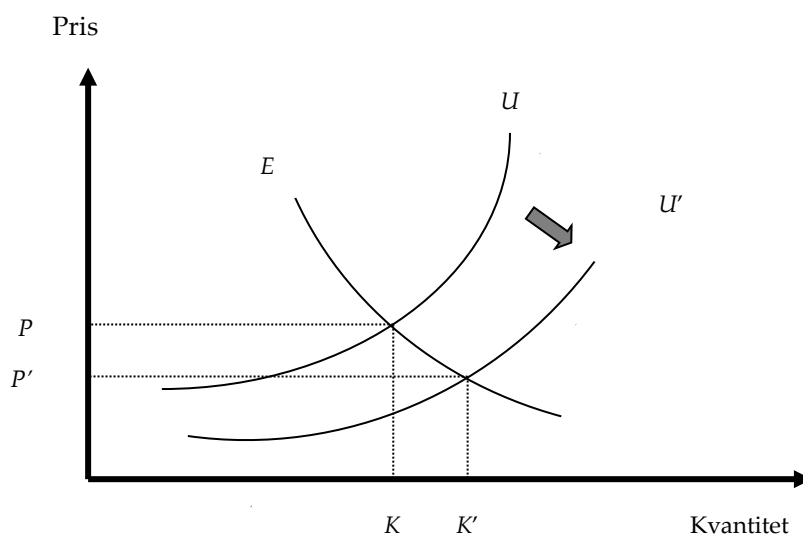
Sammantaget visar denna redogörelse att stimuleringen av den svenska ekologiska jordbruksproduktion i stor utsträckning beror på vilka ekologiska livsmedel som efterfrågas. För att få en uppskattning om efterfrågans påverkan måste dock utbudet analyseras både i svenskt jordbruk och i senare led. En analys som är omfattande och komplex och som dessutom inbegriper en analys av utbudet av konventionella livsmedel.

5.6 En jämförelse med miljöstödet till ekologisk produktion

Ett alternativ till konsumtionsmål för att stödja ekologisk produktion är produktionsstöd till ekologiskt lantbruk. Ett sådant stöd finns idag. Båda styrmedel har potentialen att stimulera svensk ekologiskt jordbruk, men de skiljer sig på en rad väsentliga punkter. Miljöstödet till ekologisk produktion påverkar utbudskurvan och inte efterfrågad kvantitet – vid ett givet pris ökar producerad kvantitet eftersom miljöstödet kompenserar (subventionerar) lantbrukarens kostnader för ekologiskt jordbruk. Detta illustreras i figur 5 nedan där utbudskurvan för ekologiska primärprodukter skiftar neråt från U till U' beroende på att miljöstödet subventionerar kostnaderna i ekologiskt jordbruk. Oavsett om produkterna säljs som ekologiska väljer lantbrukare att producera i enlighet med reglerna för ekologisk produktion om stödnivån är tillräcklig. Som nämnts är så fallet även med rådande stödnivå eftersom en del har valt att inte certifiera sin ekologiska produktion.

³⁹ Personligt meddelande från Cecilia Ryegård, Ekoweb.

Figur 5: Effekten på pris och kvantitet av en produktionssubvention



Även miljöstöd för ekologisk produktion har potentialen att generera stordriftsfördelar i senare led eftersom det ökar utbudet av ekologiska primärprodukter. Om utbudet av ekologiska jordbruksprodukter ökar blir det mer lönsamt att använda ekologiska jordbruksprodukter i förädling och distribution. Allt annat lika, så sjunker produktionskostnaden för ekologiska livsmedel och produktionsvolymerna ökar och eventuella skalfördelar kan realiseras. Hur stor produktionsökningen blir beror än en gång på utbudskurvorna och marknadsmakten i produktion och distribution.

Det finns ingen risk att jordbruksstödet tränger undan privat konsumtion. Till skillnad från offentlig efterfrågan på ekologiska livsmedel bidrar miljöstödet till att priset på ekologiska produkter sjunker. Ett ökat utbud av ekologiska primärprodukter kan dessutom bidra till att konkurrensen ökar i tillhandahållandet och produktionen av ekologiska livsmedel eftersom fler företag finner det lönsamt att producera ekologiska livsmedel. Till det kommer att miljöstödet

utbetalas oberoende om ekologisk jordbruksproduktion konsumeras som ekologiskt, vilket är en fördel. Ekologisk konsumtion är betingad av att företagen certifierar livsmedelsproduktionen. Detta innebär kostnader i förädling för särskilt hållning och spårbarhet samtidigt som certifiering enligt exempelvis KRAVs regelverk har ytterligare kostnadshöjande regler i den ekologiska jordbruksproduktionen. Exempelvis faller regler för djurhänsyn utanför miljömålen med ekologisk jordbruksproduktion.

Miljöstödet till ekologiskt lantbruk har även den fördelen framför offentlig konsumtion att det tillkommer lantbrukaren oberoende av skördeutfall och oberoende om lantbrukaren kan sälja produktionen som ekologisk. Stödet fungerar därför som en inkomstförsäkring i större utsträckning än offentlig konsumtion eftersom stödet bidrar till att inkomsterna i mindre utsträckning beror på osäkra skördenivåer och fluktuerande priser. Dessutom kan en ökad efterfrågan intensifiera produktionen i ekologiska lantbruk. Detta innebär i så fall att konsumtionen till viss del stimulerar intensitet och inte bara omläggning till ekologisk produktion som är målet med produktionsmålen. Arealstödet för ekologisk produktion är däremot betingad av mark faktiskt läggs om oberoende av producerad kvantitet.

Till sist är styrningen med miljöstödet väsentligt mer effektivt än ett konsumtionsmål eftersom det i en väsentligt större utsträckning går att rikta och utvärdera. För det första uppkommer ingen osäkerhet om stödet är riktat till svenskt ekologiskt jordbruk eller inte. Detta är naturligtvis en uppenbar fördel eftersom statsmaktens målsättning var att uppnå miljömål i svenskt lantbruk. Även om livsmedlet baseras på svenska ekologiska jordbruksprodukter är det som nämnts svårt att utvärdera i vilken utsträckning subventionen tillfaller svenskt ekologiskt jordbruk. Offentlig konsumtion är heller inget koordinerat stöd eftersom det inte finns riktlinjer för hur den ekologiska konsumtionen ska fördelas mellan olika varugrupper. Nuvarande konsumtion är exempelvis till stor del riktat mot ekologisk mjölkproduktion. Om denna prioritering är önskvärd från statsmaktens sida är osäker samtidigt som det finns små, om några, möjligheter att koordinera konsumtionen i 290

kommuner och 21 landsting. Det är som framgått tidigare till och med svårt att överskåda konsumtionen.

Sammantaget har miljöstödet en betydligt starkare koppling till målsättningen i svenskt ekologiskt jordbruk jämfört med konsumtionsmålet. En springande punkt är att lantbrukaren får miljöstödet oberoende av om produktionen säljs som ekologisk. En fördel då stödet inte beror på produktionsbortfall eller merkostnader och marknadsmakt i senare led.

5.7 Marknaden för ekologisk mjölk – ett belysande exempel

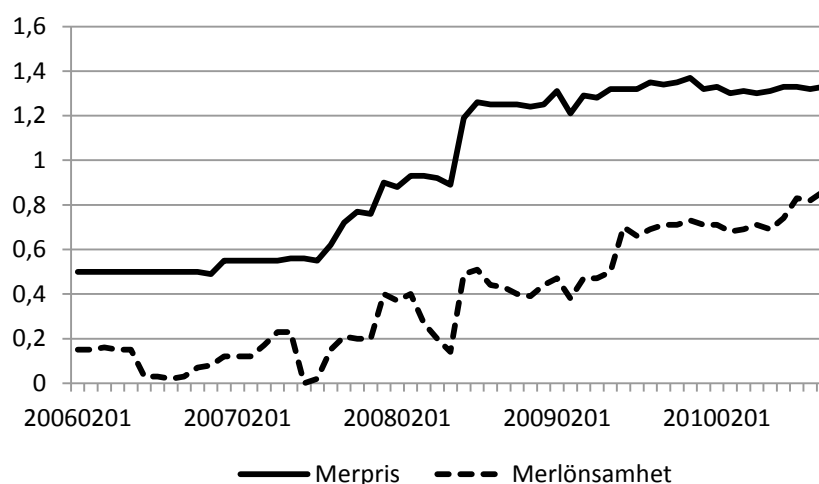
Marknaden för ekologisk mjölk är av särskilt intresse utifrån perspektivet att offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel ska nå miljömål i svenskt lantbruk. En stor del av ekologisk invägd mjölk blir konsumtionsmjölk och efterfrågan i den offentliga sektorn är betydande. Exempelvis motsvarade försäljningen till skolor och förskolor minst 16 % år 2009 och uppemot 25 % av den totala försäljningen av ekologisk mjölk.⁴⁰ Att den offentliga sektorn är en viktig kund understryks av att 60 % av Skåne-mejeriers försäljning av ekologisk mjölk år 2010 var riktad till privata och offentliga storhushåll. Ekologisk konsumtionsmjölk är också intressant ur det perspektivet att den på rådande marknad uteslutande består av inhemsk råvara. Det finns därför en direkt koppling mellan offentlig konsumtion av ekologisk mjölk och svensk ekologisk jordbruksproduktion. Produktionsvolymerna är av den storleken inom ekologisk mejeriproduktion att stordriftsfördelar sannolikt är realiserade. Ytterligare produktion kan därför endast förväntas sänka produktionskostnader i förädling och distribution marginellt.

Då merpris och produktion har varierat stort under de senaste åren ger marknaden för ekologisk mjölk också möjlighet att undersöka hur efterfrågan och utbud kan samvariera på marknaden för ekologiska livsmedel. Produktionsöverskott hade förekommit under flera år fram

⁴⁰ Uppskattningen bygger på statistik från Svensk Mjölk. Statistiken bygger dock endast på direktförsäljning från mejerier till skolor och förskolor och exkluderar alltså försäljning via partiled. Om hälften av kommuners och landstings konsumtion av mjölk är ekologisk motsvarar försäljningsvärdet till den offentliga sektorn ungefär 25 % av det totala försäljningsvärdet av ekologisk mjölk. Uppskattningen av den sammanlagda konsumtionen i Sveriges län och kommuner bygger på en extrapolering av konsumtion av mjölk i Göteborgs stad (2,9 miljoner liter) och i Region Skåne (cirka 350 000 liter).

till år 2007. Resultatet blev att nyrekryteringen av ekologiska mjölkbönder stannade av. När efterfrågan från och med år 2007 ökade bidrog karenstider och osäkerhet på marknaden att det tog tid för utbudet att öka.⁴¹ Även om kvantiteten invägd ekologisk mjölk ökade med 47 % mellan åren 2007 och 2010 har det enligt branschen till alldeles nyligen varit ett efterfrågeöverskott.

Figur 6: Merpris och merlönsamhet för ekologisk mjölkproduktion, enligt löpande priser SEK kilo mjölk



Källa: Baseras på statistik från Svensk Mjolk.

Det är relevant att fokusera på merpris och merbetalning för ekologiskt i analysen av utbud och pris eftersom efterfrågan på "ekologiska mejeriprodukter" är en efterfrågan på premien "ekologiskt". Om inte, hade konsumenter kunnat välja den billigare konventionella varianten. Som illustreras i figur 6 har merpriset till den ekologiska mjölkbonden ökat markant sedan år 2006.⁴² År 2006 och under första halvåret av 2007 låg merpriset på cirka 0,50 SEK för att under år 2008 i genomsnitt ligga på cirka 1,10 SEK (runt 1,25 SEK andra halvåret av år 2008).

⁴¹ Sidan 23 i Jordbruksverket (2008).

⁴² Beräkningarna bygger på statistik från branschorganisationen Svensk mjölk.

Merpriset för den ekologiska mjölken till lantbrukaren ökade därför med mer än 100 % under perioden 2006 till och med 2008 även då priset justeras enligt konsumentprisindex. Samtidigt ökade invägningen av ekologisk mjölk med cirka 24 % mellan år 2006 och år 2008.⁴³ Det rör sig därför om ett oelastiskt utbud i jordbruksledet under denna korta tidsperiod eftersom priset ökade betydligt mer än volymerna räknat i procent.⁴⁴

Sedan år 2008 har både merpriset och produktionen av ekologisk konsumtionsmjölk ökat med cirka 6 %.⁴⁵ Sedan år 2008 har alltså producerad kvantitet och merpriset ökat i samma proportioner och utbudet under denna period kan därför betecknas varken som oelastiskt eller elastiskt. Sammantaget under perioden 2006 till och med oktober 2010 kan dock utbudet betecknas som oelastiskt eftersom invägd mjölk ökat med cirka 60 % och (det inflationsjusterade) merpriset till lantbrukaren med cirka 145 %.

Även merlönsamheten för ekologisk mjölk, det vill säga lönsamheten utöver lönsamheten för konventionell mjölk, har följt samma utveckling. Dessa lönsamhetsberäkningar är intäkter (pris för levererad mjölk) minus rörliga kostnader, schablonmässigt beräknat som foderkostnader.⁴⁶ Det är rimligt att det krävs en viss merlönsamhet i ekologisk produktion för att den konventionella lantbrukaren ska gå över till ekologisk produktion då en konvertering innebär ett risktagande och ökade fasta kostnader. Från att lönsamheten har varit i princip jämbördig med konventionell produktion har den stigit till drygt 0,80 SEK per kg levererad mjölk under slutet av år 2010 utöver lönsamheten för konventionell mjölk. Den starka efterfrågan på ekologiska mejeriprodukter från bland annat offentlig upphandling har därför

⁴³ Merpriset för ekologisk mjölk var 0,50 kronor så långt tillbaks som år 2000 (Jørgensen, 2001).

⁴⁴ Utbudselasticiteten för konsumtionsmjölk och andra mejeriprodukter är svårt att uppskatta med rådande statistik då det inte finns prisinformation för ekologiska mejeriprodukter som grädde, ost etc eller pris på konsumtionsmjölk till storhushåll. Noterbart är att mellan åren 2006 och 2010 ökade det inflationsjusterade merpriset för ekologisk konsumtionsmjölk i detaljhandeln med 39 %.

⁴⁵ Merpriset (i detaljistled) för ekologisk mellanmjölk ökade från 1,07 SEK år 2006 till 1,69 SEK år 2010 eller motsvarande cirka 58 %. Merpriset i detaljistled är också beräknat utifrån statistik från Svensk Mjölk.

⁴⁶ Den totala lönsamheten då man räknar med andra intäkter som jordbruksstöd och andra kostnader som markkostnader och investeringar i maskiner och byggnader kan göra att ekologiska mjölkproducenter istället upplever lägre lönsamhet än konventionell mjölkproduktion. Jordbruksverket gör dock bedömningen att ekologisk mjölkproduktion ofta är mer lönsam än konventionell.

sannolikt drivit upp merpris och merlönsamhet samtidigt som utvecklingen antyder att mejerierna praktiserar marknadsmakt. Efterfrågan från offentlig sektor är dessutom sannolikt oelastisk så länge ekologisk mjölk är en förhållandevis billig ekologisk vara att köpa in och hantera. Det finns därför möjlighet att ta ut ett högt merpris inte minst till offentlig sektor.

Efter år av nyrekrytering rådde ett utbudsöverskott av ekologisk mjölk under år 2011 i den meningen att en del av den ekologiska mjölken såldes som mjölkpulver och konventionell mjölk. Mjölkmarknaden exemplifierar på så sätt att priset på ekologiska livsmedel kan fluktuera mycket under en förhållandevis kort tid. De stora mejeriernas agerande dämpar utbudet av ekologisk mjölk genom att begränsa kvantiteten levererad ekologisk mjölk, dels genom att en del av invägd ekologisk mjölk går till konventionell produktion, dels genom att mejerierna motsätter sig att fler lantbrukare ställer om till ekologisk mjölkproduktion (ATL, 2011a&b). Detta innebär i så fall att utbudskurvan inte planar ut och att konsumenter får betala ett betydande merpris för den ekologiska varianten även på längre sikt. Restriktionen i utbudet reducerar konsumentöverskottet (skillnaden mellan konsumenternas maximala betalningsvilja och priset) och ökar producentöverskottet (skillnaden mellan marknadspriset och produktionskostnaden för varan) till etablerade producenter.

Även om en ökad merbetalning transfereras till lantbruket stimulerar den alltså endast i en begränsad utsträckning att ekologisk mjölkproduktion expanderar då utbudet regleras av mejerierna. Mjölkmarknaden exemplifierar därför att den indirekta styrningen via konsumtionen riskerar att öka utgifterna för den offentliga verksamheten betydligt samtidigt som statens underliggande miljömål med konsumtionen endast i en liten utsträckning uppnås. Motsvarande betalning genom miljöstöd riktad till ekologisk mjölkproduktion hade med stor sannolikhet haft en större effekt på omställningen till ekologisk produktion eftersom den inte beror på att mjölken säljs som ekologisk. Ett omlägningsstöd hade sannolikt haft den största effekten eftersom den bara tillkommer ny ekologisk mjölkproduktion.

Sammantaget illustrerar mjölkmarknaden trubbigheten med att stimulera jordbruksproduktion med en ökad konsumtion. Trots att den svenska ekologiska mejerimarknaden nästan uteslutande består av produkter med svensk mjölkråvara är konsumtionens effekt på utbudet oklart samtidigt som det dämpas av en oelastisk efterfråga och ett oelastiskt utbud.

6

Sammanfattning och slutsatser

Riksdagen satte på regeringens initiativ målet att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen år 2010 skulle vara ekologiskt certifierad för att åstadkomma en ökad och stabil efterfrågan på ekologiska produkter. Målet var ett medel för att stimulera den ekologiska livsmedelsmarknaden för att uppnå mål för det svenska ekologiska lantbruket. Målen i det ekologiska lantbruket skulle i sin tur nå riksdagens miljö kvalitetsmål. Syftet i denna rapport är att ge en bild av vad målsättningen kostar och vad som uppnås utifrån målets syfte. Med detta som utgångspunkt bedöms målsättningens effektivitet för att stimulera det svenska ekologiska lantbruket. En jämförelse görs därför med miljöstödet för ekologisk jordbruksproduktion – ett stöd som också har målet att stimulera svensk ekologisk jordbruksproduktion.

Målet - ett styrmedel om än vagt

För att kunna betrakta målet om offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel som ett styrmedel krävs att den offentliga upphandlingen agerar efter målsättningen. Målet var inte bindande utan kan tolkas som en uppmaning. Flera tjänstemän i den offentliga upphandlingen och på politisk nivå åberopar dock riksdagens målsättning som en grund för upphandlingen och målet kan därför tolkas som ett faktiskt styrmedel. Det verkar med andra ord som att riksdagens målsättning har effekt även om den är svår att kvantifiera. Kommuner, landsting och myndigheter har också målsättningar med sin ekologiska konsumtion som sträcker sig vidare än regeringens. Inom kommuner och landsting nämns förutom regeringens målsättning hälsa för den egna befolkningen, djuretiska skäl och miljö- och hälsoeffekter i tredje land som skäl till upphandlingen av ekologiska livsmedel. Många kommuner och landsting har på så sätt fler motiv för sin upphandling än riksdagens. Denna rapports syfte är dock inte att bedöma om upphandlingen är ett effektivt styrmedel för att uppnå sådana mål som ligger utanför statsmaktens mål, det vill säga målet att stimulera ekologisk jordbruksproduktion i Sverige.

Andel och kostnader

I denna rapport uppskattas 12,3 % av livsmedlen i den offentliga konsumtionen vara ekologiska år 2010. Baserat på faktiska inköpspriser i offentlig upphandling har det genomsnittliga merpriset för ekologiska livsmedel beräknats till cirka 66 %. En andel om 12,3 % av ekologiska livsmedel innebär därför en kostnadsökning motsvarande cirka 390 miljoner SEK i det fallet upphandlingen sker till det genomsnittliga merpriset. Upphandlingen kan dock välja varor med ett lägre merpris inte minst om andelen ekologiska livsmedel är liten. Om den offentliga verksamheten skulle upphandla ekologiska livsmedel till lägsta merpris är kostnadsökningen knappt 140 miljoner SEK vid samma andel. Den offentliga sektorn har så här långt i hög grad också valt att upphandla produkter som är förhållandevis enkla att konvertera och som har ett lågt merpris för kvaliteten "ekologiskt" som mjölk, kaffe och bananer. Det genomsnittliga priset är därför sannolikt överskattat och en del kommuner och landsting har uppskattat merpriset i sin upphandling till runt 30 %. Med detta merpris som utgångspunkt motsvarar en andel om 12,3 % ekologiska livsmedel en merkostnad på cirka 200 miljoner SEK.

Om den offentliga upphandlingen når målet om 25 % motsvarar kostnadsökningen cirka 355 till 830 miljoner SEK beroende på om den väljer att köpa in till lägsta merpris eller inte. Detta innebär alltså en kostnadsökning med mellan 200 miljoner till drygt 400 miljoner SEK jämfört med en andel om 12,3 %. Det rör sig därför om en exponentiell kostnadshöjning. Ett skäl till att det blir förhållandevis mer kostsamt är att upphandlare efterhand måste ersätta konventionella livsmedel med högre merpris för kvaliteten "ekologisk" för att öka andelen ekologiska livsmedel. Ju mindre andel ekologiska livsmedel, desto större är möjligheten att välja ekologiska livsmedel med låga merpriser. För det andra ökar livsmedelsbudgeten efterhand som mer ekologiska livsmedel köps in. Detta gör att förhållandevis större utgifter för ekologiska livsmedel krävs efterhand som högre procentmål ska uppnås. Exempelvis behöver bara 17-21 % av livsmedlen konverteras till ekologiska för att nå riksdagens mål om 25 % eftersom ekologiska livsmedel är dyrare än konventionella, medan samtliga livsmedel måste konverteras för att nå en andel om 100 % ekologiska livsmedel.

Att ekologiska livsmedel i regel är betydligt dyrare än konventionella livsmedel är sannolikt den huvudsakliga merkostnaden vid offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Det är dock inte den enda. Kostnader tillkommer för marknadsföring av ekologiska livsmedel för att motivera upphandlingen, för sämre leveranssäkerhet, för en högre grad av planering och uppföljning. Konsistens på en del ekologiska livsmedel upplevs dessutom i en del fall vara sämre än motsvarande konventionella. Det är vidare en uppenbar risk att upphandlingen är hänvisad färre varor och förpackningsstorlekar om den fokuserar på ekologiska livsmedel. Detta beror bland annat på att ekologiska livsmedel på rådande marknad i mindre utsträckning är anpassade till hantering i storkök. Detta innebär en kostnad i den meningen att den offentliga sektorn i större utsträckning får åsidosätta andra kvaliteter än "ekologisk" när den inriktar konsumtionen på ekologiska livsmedel. Det har dock inom ramen för denna studie varit svårt att kvantifiera kostnader utöver de som följer av att ekologiska livsmedel betingar ett högre pris.

En ökad konsumtion ökar svensk primärproduktionen - men hur mycket?

Med en ökad efterfrågan ökar priset – allt annat lika. Detta ökar i sin tur producerad kvantitet eftersom det blir mer lönsamt att producera varan. Hur mycket pris och volym påverkas beror på hur utbudet av produkten ser ut. Hur efterfrågan av ekologiska livsmedel påverkar svensk ekologisk jordbruksproduktion beror i sin tur på en rad faktorer. Om det exempelvis inte finns konkurrenskraftiga svenska produktionsförutsättningar för jordbruksvaran trots ett högre pris påverkar inte konsumtion av livsmedlet svensk ekologisk primärproduktion. Så är fallet för ett flertal produkter som många frukter, vissa grönsaker samt socker, kaffe och te. I vilken utsträckning det svenska ekologiska lantbruket påverkas av konsumtionen beror därför i stor utsträckning på vilka ekologiska produkter som upphandlas.

Även när ökad efterfrågan påverkar svensk lantbruksproduktion skiljer genomslaget från produkt till produkt. Ett skäl är att den offentliga upphandlingen är riktad mot partihandel som tillhandahåller varor med skiftande förädlingsgrad och inte direkt mot lantbrukaren.

Marknadsmaktförhållanden i leden från jordbruk till konsument påverkar därför i vilken utsträckning en ökad efterfrågan på livsmedel leder till en ökad efterfrågan på jordbruksprodukter. Om senare led har marknadsmakt är utbudet trögare, mer oelastiskt, och prisseffekten blir därför förhållandevis stor samtidigt som producerad kvantitet ökar förhållandevis lite. En efterfrågeökning kan därför delvis realiseras som monopolvinster i livsmedelskedjans senare led. Om efterfrågan från offentlig verksamhet i sin tur inte är priskänslig är en sådan risk uppenbar.

Utbudet och priset beror också på om marginalkostnaderna ökar eller minskar med ytterligare produktion. Om marginalkostnaderna är höga krävs stora prishöjningar för att kompensera högre produktionskostnader. Det är exempelvis rimligt att anta att marginalkostnaderna är stigande i det ekologiska lantbruket, inte minst på kort sikt. Karenstider och risker innebär en väsentlig tröghet att ställa om och frigöra fasta produktionsresurser till ekologisk produktion. En efterfrågan som ökar mer än förväntat leder därför till ett oelastiskt utbud och höga priser och små produktionsökningar. Ett alternativ är att importen av ekologiska produkter ökar, men då är stimuleringen av svenskt ekologiskt jordbruk än svagare.

Ett motiv med målet om offentlig konsumtion är att stimulera produktutveckling och skalfördelar och på så sätt minska marginalkostnaderna. Om en ökad efterfrågan leder till större produktionsvolymmer finns en möjlighet att skalfördelar realiseras i senare led. I så fall kan efterfrågan på primärprodukter öka mer än proportionellt på grund av att kraftiga kostnadsminskningar sänker konsumentpriset. Två faktorer bromsar dock en sådan utveckling. För det första är utvecklingen av produkter delvis skild mellan offentlig och privat sektor. En ökad efterfrågan kan därmed främst öka produktutveckling och skalfördelar i produktionen till den offentliga sektorn. För det andra är konsumtionen i den offentliga sektorn betydligt mindre än den privata, vilket ytterligare begränsar sektorns möjlighet att stimulera till övergripande produktutveckling och eventuella skalfördelar.

Dessutom speglar merpriset för ekologiska produkter ofta också ytterligare regler utformade i KRAVs regelverk. En del av merkostnaderna för den offentliga upphandlingen har sålunda ingen koppling till de nationella miljömålen formulerade utifrån förordningen om ekologisk produktion.

Ett överlappande styrmedel

Riksdagens mål med offentlig ekologisk konsumtion är *ett* styrmedel för att uppnå miljömål för det svenska jordbruket. Miljöstödet till ekologisk produktion är ett annat styrmedel för att uppnå samma miljömål i det svenska lantbruket. Det rör sig därför om överlappande styrmedel och offentlig upphandling kan enligt litteraturen vara ekonomiskt försvarbart om andra styrmedel är otillräckliga eller verkningslösa. Med detta som utgångspunkt bedöms vad som uppnås med de båda styrmedlen.

Ett syfte med målet för offentlig konsumtion var att stimulera produktutveckling och skalfördelar. Även miljöstödet för ekologisk produktion kan stimulera produktutveckling och skalfördelar. Genom att miljöstödet kompenserar för produktionskostnader ökar utbudet av ekologiska primärprodukter. Detta stimulerar i sin tur förädling och distribution att använda och marknadsföra ekologiska produkter och på så sätt uppnå stordriftsfördelar. Målet för offentlig upphandling kompletterar alltså inte heller på denna punkt. Miljöstödet har dessutom fördelen att det i större utsträckning kan stimulera generella stordriftsfördelar eftersom det inte är riktat till ett specifikt marknadssegment som produktion till offentlig upphandling.

Då miljöstödet i större utsträckning kan stimulera stordriftsfördelar och produktionsutveckling i den privata sektorn kan miljöstödet också i större utsträckning gynna den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel. Offentlig konsumtion, framför allt om den inte är priskänslig till följd av strikta mål, riskerar dessutom att öka merpriset för ekologiska varor och tränga bort privat konsumtion. Dessutom är svenska konsumenter, såväl privata som offentliga, i stor utsträckning hänvisade till ekologiska produkter som är KRAV-märkta. En riktad offentlig konsumtion av ekologiskt är därför bara *de facto* delvis riktad

mot produktion som följer reglerna i förordningen för ekologisk produktion.

Målet för den offentliga konsumtionen ska utveckla och stabilisera marknaden för ekologiska produkter och på så sätt fungera som en inkomstförsäkring till lantbrukaren. Även här har miljöstödet till ekologisk jordbruksproduktion samma funktion. Ett riktat stöd är också sannolikt en bättre inkomstförsäkring eftersom lantbrukaren får det oberoende av att kunna sälja varorna (som ekologiska) eller inte. Med miljöstödet slår stora skördebortfall och en allmän nedgång i efterfrågan inte lika hårt eftersom stödet inte beror på produktionsutfall och efterfrågan.

I och med att det riktade miljöstödet till ekologisk produktion är starkt knutet till svensk ekologisk jordbruksproduktion är det också möjligt att rikta produktionsstödet till de produktionssätt där ekologiskt bruk har störst miljönytta eller till de delar av landet där ekologisk produktion uppskattas ha störst fördelar. Offentlig konsumtion är ett trubbigt styrmedel då det inte är en samordnad konsumtion kommuner och landsting emellan. Kommuner och landsting agerar självständigt och utfallet beror därför på hur oberoende förvaltningar agerar efter regeringens målsättning.

Både merpriset i offentlig konsumtion och miljöstödet stimulerar producerad kvantitet genom att subventionera ökade produktionskostnader. Den stora skillnaden mellan stöden är att miljöstödet är ett direkt stöd i den meningen att det alltid tillfaller det svenska ekologiska lantbruket. Merpriset som offentlig konsumtion betalar kan som nämnts tillfalla producenter i andra länder och andra led än jordbruksledet utan att det stimulerar svenskt ekologiskt jordbruk. Även om konsumtionsutgifterna tillfaller den svenska ekologiska lantbrukaren i form av högre avräkningspriser finns en risk att det huvudsakligen stimulerar lönsamheten i befintlig ekologisk produktion. Mejerimarknaden belyser denna risk eftersom mejerier anser sig kunna upprätthålla lönsamhetsnivåer genom att begränsa utbudet. Dessutom finns en risk att en del av en ökad efterfrågan möts av mer intensiv produktion i befintlig

ekologisk produktion. Med miljöstödet finns inte denna risk eftersom det finns en direkt koppling mellan stödet och omställd areal.

Svårt att utvärdera kostnader och måluppfyllelse

En mer generell slutsats som går att dra utifrån denna rapport är att det är svårt att bedöma måluppfyllelse i produktionen med insatser och målsättningar för att stimulera konsumtionen. Det är sannolikt också ett skäl till att offentlig konsumtionen som styrmedel sällan utvärderas (OECD, 2003). Hur en ökad offentlig efterfrågan påverkar svensk produktion beror bland annat på hur utbudet svarar i Sverige och övriga världen av en ökad efterfrågan. Svenska produktionsförutsättningar i lantbruket, marginalkostnader samt marknadsmakt i de olika leden bestämmer utfallet vid en given efterfrågeökning. Dessutom påverkas den privata konsumtionen. Detta innebär rigorösa estimeringar i flera led för många produkter för att få en rättvis uppfattning om styrning och verkan. Sådana estimeringar är mycket svåra och kostsamma att genomföra med rådande statistik och även med förbättrad statistik.

Det är inte bara utfallet i produktionen som är osäkert. Det är även svårt med rådande statistik att bedöma storleken på den offentliga konsumtionen av ekologiska varor och än mer så för storleken på konsumtionen av enskilda ekologiska varor och varugrupper. Det råder med andra ord en stor osäkerhet om hur den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel ser ut. Därtill återstår frågan hur drivande målet för offentlig konsumtion har varit. Detta innebär följaktligen att det finns en stor osäkerhet kring hur mycket styrmedlet kostar.

Sammantaget framstår konsumtionsmålet om 25 % som ett ineffektivt styrmedel jämfört med riktade produktionsstöd som miljöstödet för ekologisk produktion. Det är mindre träffsäkert samtidigt som det riskerar att ge mer negativa bieffekter jämfört med ett riktat produktionsstöd.

Referenser

- ATL - Lantbrukets affärstidning (2009), *Alla i Ronneby positiva till egen matlösning*, www.atl.nu.
- ATL - Lantbrukets affärstidning (2011a), *Skånemejerier stoppar nya mjölkbönder*, www.atl.nu.
- ATL - Lantbrukets affärstidning (2011b), *Överskott sätter stopp för nya ekobönder*, www.atl.nu.
- Bengtsson, A. och J. Rastamo (2008), *Ökning av ekologisk skolmat – är det möjligt?*, Institutionen för hälsa och miljö, Göteborgs universitet.
- Borlänge (2005), *KRAV-ormen*, www.borlange.se.
- Dahlgren, S. (2003), *KRAV-märkt skolmat – kostnad och tillgång*, Institutionen för hushållsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Delfi Marknadspartner AB (2010), *Delfi Foodserviceguide 2010*, Stockholm.
- Ekologiskt Lantbruk (2005), *Marknad*, Ekologiskt Lantbruk 2005/2.
- EkoMatCentrum & KRAV(2010), *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010*.
- Ekoweb (2011), *Import av ekologiska livsmedel till Sverige*, www.ekoweb.nu.
- Ekuriren.se (2008), *Mer ekologisk mat kräver ökat anslag*. www.ekuriren.se.
- Folkhälsoinstitutet (2009), *Hur man äter S.M.A.R.T. – Bättre hälsa, bättre miljö och pengar över*, Östersund.
- Furemar, S. (2004), *Prisbildning och marknad för ekologiska livsmedel i fem EU-länder*, Livsmedelsekonomiska institutet, Rahms, Lund.
- Gislaved kommun (2010), *Sammanträdesprotokoll 2010-06-22*, Socialnämnden.

Heikkilä, H. och Å. Svensson (2006), *Utvärdering av 7-miljonersprojektet i Västra Götalandsregionens storkök – Har det varit ett effektivt sätt att öka andelen ekologiska livsmedel i regionens storkök*, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Jordbruksverket (2008), *Prisutveckling och lönsamhet inom ekologisk produktion*, Rapport 2008:10.

Jordbruksverket (2010), *Ekologisk odling ökar men når inte målet*.

Jørgensen, C. (2001), *Prisbildning och efterfrågan på den ekologiska marknaden*, Livsmedelsekonomiska institutet, Rahms, Lund.

Konkurrensverket (2011), *Mat och marknad – offentlig upphandling*, Rapport 2011:4, E-print AB, Stockholm.

KRAV (2010a), *Håll budget! Handla ekologiskt inom befintlig budget – så lyckas du*, Proffs med KRAV, Uppsala.

KRAV (2010b), *Marknadsrapport 2010*, Uppsala.

KRAV (2011), *Regler för KRAV-certifierad produktion januari 2011*, Uppsala.

Kungsbacka kommun (2008), *Ekologisk mat*, www.kungsbacka.se.

Livsmedelsverket (2007), *Bra mat i förskolan- Råd för förskola och familjedaghem*, Uppsala.

MarketsandMarkets (2011) "Global Organic Foods & Beverages Market Analysis by Products, Geography, Regulations, Pricing Trends, & Forecasts (2010 – 2015)", www.marketsandmarkets.com.

Marron, D. B. (1997), *Buying Green: Government Procurement as an Instrument of Environmental Policy*, Public Finance Review, Sage Publications.

Miljöstyrningsrådet (2007), *Vägledning för upphandling av ekologiska livsmedel*.

Nyheter P4 Blekinge (2010), *Ekologiska livsmedel får inte kosta extra*.

Nätverket rättvis handel (2009), "Schysta bananer i rekordförsök", www.rattvishandel.net.

Post, A. (2011), *Nordic stakeholders and sustainable catering*, Geson Hylte Tryck, Göteborgs universitet.

Regeringen (2005), *Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010*, Regeringens skrivelse 2005/06:88.

Region Gotland (2011), *Ekologiska livsmedel som köps in till kommunens verksamheter*, www.gotland.se.

Region Skåne (2007), *Rapport - ekologiska Livsmedel i Region Skåne*.

Statskontoret (1999), *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*, Stockholm.

Stockholm läns landsting (2006), *Uppskattning av kostnader vid implementering av föreslagen kostpolicy*, Tjänsteutlåtande, Bilaga 7.

Sveriges Riksdag (2010), *Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion*, Riksdagstryckeriet, Stockholm.

Tyresö kommun (2008), *Sammanträdesprotokoll 2008-09-22*, Kommunstyrelsen.

Uppsala Län (2009), *Landstinget i Uppsala län bäst i Sverige på ekomat*, www.lul.se.

Värnamo kommun (2008), *Sammanträdesprotokoll 2008-01-02*, Kommunstyrelsen.

Västra Götalandsregionen, (2007), *Ekologiska livsmedel – Slutrapport på Regionstyrelsens ärende § 170 2002*, Miljösekretariatet.

Öhrlings Pricewaterhousecoopers (2009), *Revisionsrapport: Granskning av kommunens kostnhet – Vänersborgs kommun*.

Personliga meddelanden

Caroline Lutz, SvenskMjolk

Petra Krause, Stockholms stad

Charlotte Palmquist, Lunds kommun

Martin Holgersson, Kriminalvården

Marie Palmkvist, Malmö stad

Göran Berger, Göteborgs stad

Germund Persson, Sveriges kommuner och landsting

Carina Ralvert, Region Skåne

Cecilia Ryegård, Ekoweb

Hanna Torneheim, Försvarsmakten

Appendix

Den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel

En redovisning av den offentliga sektorns konsumtion saknas för år 2010. För att få en uppskattning om hur mycket de offentliga inköpen motsvarar i SEK år 2010 måste därför andelen ekologiska livsmedel relateras till storleken på den totala offentliga konsumtionen av livsmedel år 2009. Den offentliga konsumtionen av livsmedel i Sverige år 2009, inklusive personal- och besöksmåltider, motsvarade enligt Delfi (2010) 8,83 miljarder SEK. Om kostnadsutvecklingen för livsmedelsinköpen i offentlig sektor följer konsumentprisindex (för livsmedel och alkoholfria drycker) uppgick den offentliga konsumtionen till 8,96 miljarder SEK. Konsumtionen av ekologiska livsmedel år 2010 motsvarade då cirka 1,1 miljarder SEK (12,3 % av 8,96 miljarder SEK). Då försäljningen av ekologiska livsmedel i detaljhandel och offentliga storhushåll (exklusive moms) år 2010 uppgick till 8,8 miljarder SEK motsvarade den offentliga sektorns andel av den ekologiska livsmedelsmarknaden knappt 14 %. Denna andel är dock överskattad eftersom uppgift saknas för försäljningen av ekologiska livsmedel till storhushåll i privat sektor.

Beräkning av merpriset för ekologiskt

Beräkning av merpriser för ekologiska livsmedel i tabell A1 är baserat på inköpspriser för Stockholm, Malmö, Lund och Göteborg och viktade enligt vägningstal från SCB.

Tabell A1 Merpris för ekologiska livsmedel

Vara	Merpris	Vikt i konsumentprisindex	Antal varor
Saft	5,4 %	1,07	1
Vindruvor	12,3 %	0,64	1
Kaffe	15,1 %	3,15	5
Smör	21,0 %	0,47	1
Yoghurt	25,8 %	3,92	8
Mjölk	27,7 %	4,96	6
Gräddfil, creme fraiche	29,8 %	0,97	7
Banan	30,3 %	1,81	4
Grädde	33,7 %	1,28	4
Flingor och snacks	34,6 %	0,31	2
Sirap	37,8 %	0,05	2
Bregott	42,0 %	0,68	4
Juice och nektar	44,1 %	2,23	8
Hårdost	48,0 %	4,50	8
Kött	50,5 %	6,84	15
Paprika	51,0 %	0,82	4
Ärter och bönor	59,9 %	0,16	14
Apelsin	60,1 %	0,82	3
Pasta	61,1 %	1,54	4
Citron	62,2 %	0,31	2
Grönsakskonserver	68,9 %	1,51	7
Ägg	72,2 %	1,53	5
Potatisprodukter	72,8 %	2,19	1
Kiwi	75,4 %	0,63	4
Mjöl, gryn	76,0 %	0,63	15

Tabell A1 Merpris för ekologiska livsmedel (fortsättning)

Lök	76,8 %	0,51	5
Potatis	77,5 %	1,40	6
Morötter	78,0 %	0,64	6
Socker	78,8 %	0,59	6
Ris	89,3 %	0,55	5
Tomat	98,2 %	1,84	3
Äpple	98,8 %	1,46	4
Kex	108,9 %	1,00	1
Övriga grönsaker	110,1 %	4,53	12
Te	118,7 %	0,55	1
Purjolök	122,4 %	0,32	3
Päron	124,2 %	0,45	2
Kryddor och såser	137,3 %	3,91	7
Blomkål	158,8 %	0,16	2
Vitkål	319,1 %	0,23	2
Gurka	345,7 %	0,85	3

Tidigare utgivet av AgriFood

Rapporter

- 2009:1 Vad uppnås med rättvisemärkning?
- 2010:1 Produktionsfunktioner i jordbruket
- 2010:2 Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt?
- 2010:3 Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel
- 2010:4 Djurvelfärd och lönsamhet – var står vi idag?
- 2010:5 Bränsle för ett bättre klimat – marknad och politik för biobränslen
- 2011:1 Handel med hinder – effekter av tullar på EU:s jordbruksimport
- 2011:2 Societal Concerns – Domestic policy choice and international competitiveness
- 2011:3 Vem äger våra fiskevatten? – en studie av fastigheter med fiskerätt
- 2011:4 Pristransmission i den svenska livsmedelskedjan
- 2011:5 Lantbrukskooperativa företag – deras betydelse för konkurrensen inom livsmedelskedjan
- 2011:6 Från gård till butik – vilka småskaliga livsmedelsföretag tar steget?

Policy Brief

- 2010:1 Fiskebaserade företag – hur kan de utvecklas?
- 2010:2 Nyttan av att bekämpa livsmedelsrelaterade sjukdomar
- 2010:3 Resursrörelsen i svenskt fiske
- 2011:1 Varför exporterar vissa livsmedelsföretag men inte andra?
- 2011:2 Livsmedelspriser i Sverige: butikers lokalisering och konkurrens

- 2011:3 En grönare jordbrukspolitik – både miljönytta och kostnader
2011:4 Vad kostar biologisk mångfald jordbruket?

Working Paper

- 2009:1 Swedish consumers' willingness to pay for food safety – a contingent valuation study on salmonella risk
2009:2 Firm heterogeneity and the geography of international trade
2010:1 Obstacles for developing recreational fishing enterprises in Sweden
2010:2 Impact of decoupling and modulation in the European Union
2010:3 Impact of CAP reform on the environment - some regional results
2010:4 Antimicrobial sensitivity as a natural resource and public global good – Resistance as an externality
2011:1 Konkurrens och makt i den svenska livsmedelskedjan
2011:2 Lokalisering och konkurrens inom dagligvarumarknaden
2011:3 Local price competition: the case of Swedish food retailers
2011:4 Markups and export pricing