

Att upphandla ekologisk odling - höga kostnader och en låg träffsäkerhet

Det har i Sverige och övriga EU under senare år blivit allt vanligare att framhålla att det är viktigt att styra produktionen i rätt riktning med hjälp av offentlig konsumtion - inte minst för att påverka jordbruket genom inköpet av livsmedel. Vår analys visar att upphandling av ekologiska livsmedel sannolikt är en omständlig och kostsam väg att öka svensk ekologisk jordbruksareal. Problemet bottnar i att offentliga verksamheter köper livsmedel och inte svenska jordbruksprodukter. Det är därför en indirekt styrning av jordbruksproduktionen där den prispremie offentliga verksamheter betalar för ekologiskt endast i en liten utsträckning kommer svenskt ekologiskt jordbruk till godo. Kopplingen mellan konsumtionen och den ekologiska jordbruksarealen försvagas också efterhand som de ekologiska skördarna blir allt större per hektar, vilket gör att det krävs en allt större konsumtionsökning för att öka arealen med en hektar.

Inledning

Mål om offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel är ett konkret exempel på så kallad grön upphandling - när offentlig konsumtion ska främja miljövänlig produktion. Det är alltså ett styrmedel på efterfrågesidan där en ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel ska öka den svenska ekologiska jordbruksarealen. Den offentliga konsumtionen förväntas också öka den privata konsumtionen genom att öka utbudet och sänka priset på ekologiska livsmedel. År 2005 sattes målet att 25 % av livsmedlen skulle vara ekologiska i offentlig upphandling för att uppnå målet att 20 % av den totala jordbruksmarken skulle vara ekologiskt certifierad. Målsättningen för den offentliga konsumtionen är inte bindande utan ska tolkas som en uppmaning från statsmaktens sida till offentliga verksamheter. Majoriteten av den offentliga konsumtionen av livsmedel sker på kommunal nivå och kommunerna åberopar ofta statsmaktens målsättningar när de formulerar sina egna målsättningar. Även om målsättningen inte är bindande så har den alltså fungerat som ett tillämpligt styrmedel.

Nästan 40 % av alla livsmedel som säljs till den offentliga sektorn är idag ekologiska medan 18,5 % av jordbruksmarken är ekologiskt certifierad. Konsumtionsmålet som sattes år 2005 är alltså uppnått med råge även om det skett med fördröjning. År 2017 presenterade regeringen handlingsplanen En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och tillväxt i hela landet med reviderade målsättningar om att 30 % av jordbruksmarken ska vara ekologiskt certifierad och att 60 % av värdet av den offentliga konsumtionen av livsmedel ska vara ekologiska till år 2030. Målsättningen för offentlig konsumtion har alltså höjts väsentligt medan produktionsmålet har reviderats uppåt i en mindre omfattning. Den mer blygsamma höjningen av produktionsmålet kan vara en följd av att produktionen inte följer den offentliga konsumtionen i den utsträckning som var förväntat.

Målsättningen för offentlig upphandling av ekologiska livsmedel ska ses i ett större sammanhang där offentlig konsumtion ses som ett allt viktigare styrmedel. EU-kommissionen har nyligen lyft fram grön offentlig upphandling som ett viktigt instrument för att stimulera ekologiskt jordbruk i sitt strategiska dokument

”Från jord till bord”. I andra enskilda EU-länder som Danmark och Österrike finns även direktiv om att styra upphandlingen mot ekologiska livsmedel. I Sverige liksom andra länder har offentlig upphandling också framhållits som en väg att stimulera miljövänlig produktion även i andra sektorer. Upphandlingsmyndigheten framhåller exempelvis att offentlig upphandling är ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål utifrån miljöhänsyn och sociala hänsyn. Det finns alltså en utbredd uppfattning inom politiken att offentlig upphandling är viktigt för att nå samhällsmål – inte bara för jordbruket.

Offentlig upphandling är ett bland flera andra styrmedel för att öka den ekologiska jordbruksarealen. Den största utbetalningen är ersättningen för ekologisk produktion i Landsbygdsprogrammet som betalas direkt till jordbrukaren. År 2019 uppgick detta stödbelopp till 651 miljoner kronor. Medel satsas också kontinuerligt för rådgivning och metodutveckling i ekologiskt jordbruk. Sedan i slutet av 1990-talet har stöd också återkommande betalats i olika kanaler för att utveckla den ekologiska livsmedelsmarknaden. En del av stöden betalas ut av Jordbruksverket inom ramen för Landsbygdsprogrammet. År 2005 anslogs, inom ramen för Landsbygdsprogrammet, 22 miljoner kronor för att främja konsumtionen och marknaden för ekologiska livsmedel. Under programperioden 2007-2013 betalades exempelvis stöd ut om sammanlagt 11 miljoner kronor med syftet att främja försäljningen av ekologiska livsmedel till hushåll och offentliga verksamheter. I livsmedelsstrategins handlingsplan för perioden 2018-2020 var 50 miljoner kronor öronmärkta för att öka produktionen, konsumtionen och exporten av ekologiska livsmedel. Samtidigt har Konsumentverket periodvis också skjutit till medel för att öka hushållens intresse för att köpa ekologiska livsmedel.

Den här studien analyserar kopplingen mellan svensk ekologisk konsumtion och svensk ekologisk jordbruksproduktion. Syftet är att ge en

djupare förståelse för hur offentlig upphandling liksom annan konsumtion kan påverka den ekologiska jordbruksarealen. Utgångspunkten är att offentlig upphandling av ekologiska produkter ska öka den svenska ekologiska arealen jordbruksmark.

Studien belyser att offentlig upphandling på flera plan är ett indirekt styrmedel för att öka den ekologiska arealen, vilket påverkar dess effektivitet. Ett grundläggande problem ur effektivitetssynpunkt är att styrmedlet är riktad mot konsumtionen och avser livsmedel, och inte arealen och jordbruksprodukter. Dessutom är målet med en ökad konsumtion av ekologiska livsmedel egentligen inte att stimulera produktionen av ekologiska jordbruksprodukter, utan istället öka den ekologiska jordbruksmarken. Styrmedlet verkar därför långt ifrån sitt mål och studien åskådliggör i detalj hur denna aspekt påverkar grön offentlig upphandlings möjlighet att uppnå sitt syfte. Med hjälp av ett rikt data-material skattas bland annat hur mycket konsumtion som krävs och vad det kostar att öka den ekologiska jordbruksmarken med en hektar med hjälp av offentlig upphandling.

En ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel

Statsmaktens mål är att använda den offentliga upphandlingen av livsmedel om cirka 10 miljarder kronor för att styra jordbruket mot ekologisk produktion. Den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel har ökat årligen sedan målsättningen för ekologiska livsmedel i den offentliga upphandlingen sattes år 2005. Kommuner och landsting återoppar ofta statsmaktens målsättning i sin upphandling. Riksdagen har fått gehör för sin uppmaning även om kommuner och landsting också kan ha andra drivkrafter för att upphandla ekologiska livsmedel. Det kan exempelvis röra sig om en vilja att öka ekologiskt jordbruk i utvecklingsländer (AgriFood Rapport 2012:1).

Utifrån Ekomatcentrums sammanställningar uppnåddes år 2014 målet om 25 % ekologiskt i offentlig upphandling och år 2019 var 39 % av all offentligt upphandlad mat ekologisk. Offentliga verksamheter köpte ekologiska livsmedel för ungefär 4 miljarder kronor år 2019.¹ Som framgår av diagram 1 har den ekologiska andelen ökat varje år även om den har planat ut under senare år. Totalt har andelen ekologiska livsmedel i offentlig konsumtion mellan åren 2003 och 2019 ökat från 2,5 % till 39 % med den snabbaste ökningstakten åren 2009-2015.

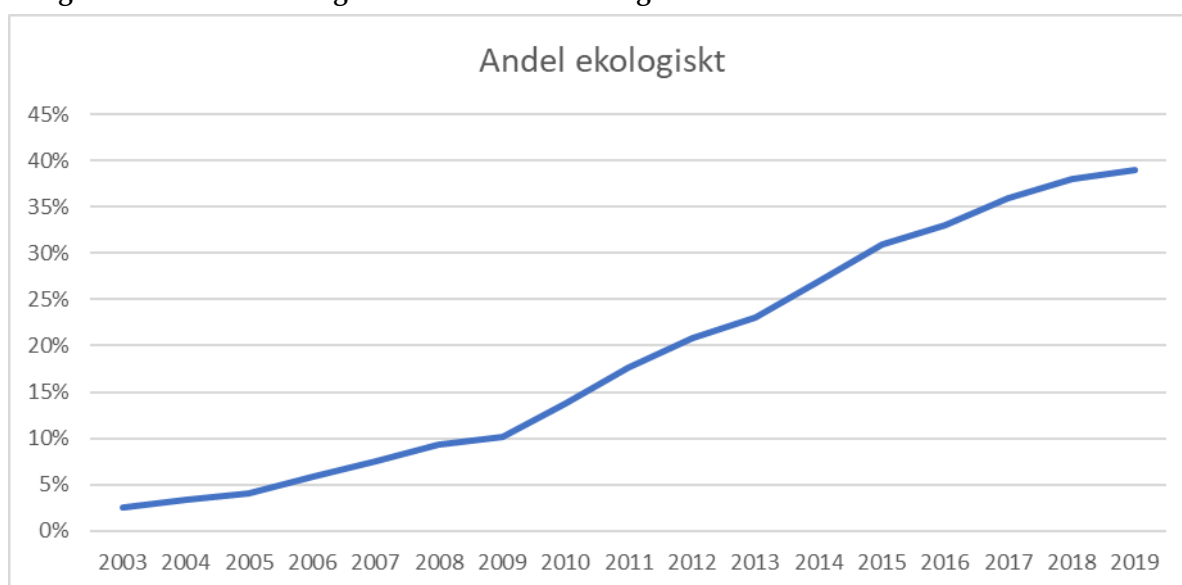
Den offentliga upphandlingen ska öka den totala konsumtionen av ekologiska livsmedel även genom att stimulera den privata konsumtionen. Den ska göra det genom att bredda och

priser. Slutligen ska offentlig sektor föregå med gott exempel och vara vägledande för hushållens val av livsmedel.

Med en större andel ekologiska livsmedel följer ökade kostnader

Merkostnaden för upphandling av ekologiska livsmedel ökar parallellt med att högre målsättningar uppnås. En tidigare AgriFood Rapport (2012:1) visar att upphandlingen belastas med ytterligare administrativa kostnader, men att den huvudsakliga kostnadsökningen sannolikt beror på att ekologiska livsmedel är dyrare än motsvarande konventionella livsmedel. Om konsumtionsmålet om 60 % uppnås skulle det enligt rapporten innebära en kostnadsökning i upphandlingen om cirka 1,3-2,4 miljarder kro-

Diagram 1: Andelen ekologiska livsmedel i offentlig konsumtion



öka tillgängligheten på ekologiska livsmedel för hushåll och restauranger. Ekologisk livsmedelsproduktion är småskalig jämfört med konventionell livsmedelsproduktion. Tanken är därför att en ökad offentlig konsumtion ska driva på produktionen och möjliggöra stordriftsfördelar och på så sätt få ner kostnaderna i produktionen av ekologiska livsmedel och därigenom lägre

nor per år jämfört med om inga ekologiska livsmedel upphandlas. Det är också det belopp som kan komma svenskt ekologiskt jordbruk till godo om hela prisskillnaden mellan ekologiska och konventionella livsmedel transfereras till svenska ekologiska jordbrukare. Merkostnaden stiger troligtvis med en ökande andel ekologiska livsmedel. Det beror på att när offentliga

¹ Ekomatcentrum är en ideell förening som bland annat sammanställer och publicerar statistik för den offentliga sektorns inköp av ekologiska livsmedel.

verksamheter handlar små volymer ekologiska livsmedel (en låg andel) kan de välja varor med förhållandevis små prisskillnader mellan ekologiska och konventionella livsmedel (varor med en låg prispremie) som kaffe, bananer och mjölk. Med högre andelar måste verksamheter-na också köpa livsmedel med högre prispremier som grönsaker och kött. Den lägsta möjliga prispremien ökar därför parallellt med att upphandlingen av ekologiska livsmedel ökar.

Att uppnå målet om ekologiskt odlad jordbruksmark i Sverige skulle medföra stora årliga utgifter för det offentliga. Om 30 % av jordbruksmarken är ekologisk utgår en stödutbetalning om cirka en miljard kronor med rådande stödnivåer för ekologiskt jordbruk i Landsbygdsprogrammet. Om både målen för offentlig upphandling och ekologisk jordbruksmark nås via stödet till ekologisk odling och offentlig upphandling uppgår den sammanlagda årliga kostnaden för det offentliga till drygt 2-3 miljarder kronor. För att uppnå målet om 30 % jordbruksmark kan det i praktiken behövas ytterligare styrmedel.

En prispremie som kan stimulera svenskt ekologiskt jordbruk

Det är förhållandevis kostsamt att bedriva ekologisk jämfört med konventionell jordbruksproduktion. Det kräver i regel en större arbetsinsats samtidigt som skördarna är mindre till följd av strikta regler för användning av kemiska bekämpningsmedel och förbudet att använda mineralgödsel. Jordbruksstödet täcker en del av denna merkostnad för ekologiskt jordbruk, men det är inte tillräckligt. Jordbrukare behöver därför också en prispremie för ekologiska jordbruksprodukter för att de ska välja ekologiskt och inte konventionellt jordbruk.

Storleken på prispremien i jordbruksledet beror på marknadsvärdet för kvaliteten ekologiskt i konsumtionsledet. Den offentliga upphandlingen bidrar till att skapa högre marknadspriser på ekologiska varor jämfört med motsvarande konventionella livsmedel. Denna prispremie kan stimulera svenskt ekologiskt jordbruk om de ekologiska jordbrukarna får del av den. Den ekologiska produktionens omfattning beror därför till stor del på hur hög prispremien är i konsumentledet och hur mycket av den som förs över till svenska ekologiska jordbrukare.

Marknadsvärdet för ekologiskt i konsumtionsledet

För år 2018 går det att mäta hur mycket av marknadsvärdet i konsumtionsledet som fördes över till de svenska ekologiska jordbrukarna. Det görs med hjälp av prisundersökningar och uppgifter om försäljningens storlek både i konsumtionsledet och primärledet. Ett flertal datakällor används. SCB redovisar försäljningen av ekologiska livsmedel i dagligvaruhandeln uppdelat på 136 livsmedelskategorier. Ekowebs redovisar i sin årliga marknadsrapport försäljningen till offentliga verksamheter och försäljningen i andra kanaler som gårdsförsäljning och försäljningen till restauranger. Ekowebs försäljningsuppgifter är dock inte uppdelad på varukategorier utan avser endast den totala försäljningen av livsmedel. Vi antar att sammansättningen av varor i försäljningen till offentliga verksamheter och i andra försäljningskanaler motsvarar försäljningen i dagligvaruhandel förutom att vi, utifrån uppgifter från Arla Foods i Ekowebs marknadsrapport, antar att offentliga och privata storhushåll köper förhållandevis mycket ekologiska mejeriprodukter.

Vi bortser från försäljningen av fiskprodukter och alkoholhaltiga drycker förutom den försäljning av de drycker med lägre alkoholhalt som säljs i dagligvaruhandeln. Fiskprodukter utsluts på grund av att produkterna varken base-

ras på jordbruks- eller trädgårdsprodukter och därmed inte påverkar svenskt ekologiskt jordbruk. Vi bortser även från Systembolagets försäljning eftersom det är svårt att beräkna en korrekt prispremie för ekologiskt då kvaliteten och priset skiljer mycket mellan olika slags drycker. Enligt Systembolagets redovisning hade dock endast cirka 15 % av försäljningen av ekologiska drycker uttryckt i värde svenskt ursprung. Denna försäljning motsvarade 837 miljoner kronor varav ungefär hälften utgörs av skatter. Det är med andra ord endast en väldigt liten del av Systembolagets försäljning som kan påverka svenskt ekologiskt jordbruk.

Enligt våra beräkningar konsumerades år 2018 ekologiska livsmedel för cirka 21,6 miljarder kronor exklusive mervärdesskatt. Mejeriprodukter var den enskilt största varukategorin bland ekologiska livsmedel med närmre 22 % av försäljningsvärdet. Därefter följde frukt och grönsaker med cirka 20 % av försäljningen vardera. Försäljningen i dessa tre varukategorier motsvarade på så sätt nästan en tredjedel av all försäljning av ekologiska livsmedel. Den största delen såldes i dagligvaruhandeln medan offentlig sektor upphandlade ekologiska livsmedel för lite mer än 3 miljarder kronor. Offentlig upphandling står därför för en ganska liten del av konsumtionen, men den är stor inom vissa produktgrupper som mejerivaror. Arla Foods, som står för cirka 70 % av all försäljning av ekologiska mejerivaror, har till exempel uppgivit att de tidvis säljer cirka en tredjedel av sina produkter till offentliga verksamheter.

För att bedöma marknadsvärdet för produktkvaliteten ekologiskt relaterar vi försäljningens volym till prispremien varorna betingar för att de är ekologiska och inte konventionella. Det finns ingen officiell prisstatistik för ekologiska livsmedel utan prispremien beräknas med hjälp av privata prisundersökningar. Pensionärernas Riksorganisation (PRO) registrerar årligen

rikstäckande priser på konventionella och ekologiska livsmedel. De ekologiska livsmedlen är relativt få, cirka 15 stycken, men inkluderar de största ekologiska livsmedlen sett till värde; bananer, ägg, mejeriprodukter och kaffe. Vi kompletterar PRO:s prisundersökning genom att inkludera Naturskyddsföreningens prisundersökning från år 2015 som bland annat registrerade prispremien på många färskvaror som kött, frukt och grönt. Vi korrigerar för den prisförändring som skedde mellan 2015 och 2018 med hjälp av PRO:s prisundersökningar för motsvarande år. För att få en sammantagen prispremie för varugrupperna i dagligvaruhandeln viktas prispremierna utifrån de enskilda varornas försäljningsvärde. Därefter viktas på samma sätt varugruppernas prispremier för att få fram den sammanlagda prispremien för ekologiska livsmedel. Prispremien i dagligvaruhandeln totalt sett uppgår till 33,2 %. Som framgår av Tabell 1 nedan är prispremierna förhållandevis låga för livsmedelskategorier med störst försäljning av ekologiska livsmedel, det vill säga mejerivaror och frukt. Framförallt är prispremien låg för frukt, 10,4 %, till följd av att prispremien är väldigt låg för den största ekologiska varan på den svenska marknaden, bananer. För flertalet varugrupper är prispremien över 40 % och de livsmedel som framförallt är dyrare än konventionella livsmedel är grönsaker med en prispremie om nästan 67 %.

En jämförelse av prispremierna mellan offentlig upphandling och privat konsumtion för år 2011 visar att prispremien för enskilda ekologiska livsmedel var högre i offentlig upphandling (en jämförelse har gjorts mellan PRO:s prisundersökning år 2011 och prispremierna redovisade i AgriFood Rapport 2012:1).² Prispremien totalt sett är dock sammantaget något lägre i offentlig sektor då offentlig sektor köper in förhållandevis mycket ekologiska mejerivaror som har en låg prispremie jämfört med andra ekologiska livsmedel. Sammantaget uppskattar vi att pris-

² Vid jämförelsen förenklar vi genom att anta att prispremien i de övriga försäljningskanalerna är samma som i dagligvaruhandeln.

premien, merpriset, för ekologiskt i offentlig sektor och till andra storhushåll är ca 29,3 %. Den sammantagna prispremien i konsumentledet är därför något lägre än 33,2 %. När försäljningsvärdet och prispremierna i dagligvaruhandeln respektive storhushåll vägs samman, blir den sammantagna prispremien i konsumtionsledet 32,2 %. Cirka 24 % (0,32/1,32) av det pris som konsumenterna betalar för de ekologiska livsmedlen är därför en betalning för att livsmedlet är ekologiskt och inte konventionellt. Då den sammanlagda försäljningen av ekologiska livsmedel år 2018 uppgick till 21,6 miljarder kronor innebär det att konsumenterna betalade 5,25 miljarder kronor för att varorna var ekologiska istället för konventionella. Motsvarande belopp för offentlig upphandling var 695 miljoner kronor.

behöver vi undersöka i vilken utsträckning lantbrukarna får del av detta mervärde.

Marknadsvärdet i jordbruksledet

Även marknadsvärdet för ekologiskt i jordbruksledet uppskattas med hjälp av en rad datakällor. Produktionen för ekologisk mjölk, spannmål, ägg, gris-, nöt och lammkött återfinns i Jordbruksverkets årliga jordbruksstatistiska sammanställning. Pristillägg för ägg och mjölk beräknas med hjälp av Jordbruksverkets statistikdatabas. Slakterier och spannmålshandeln publicerar priser på både ekologiska och konventionella varianterna på internet. Vi använder Ekologiska Lantbrukarnas prognos för omfattningen av produktionen av ekologiska spannmål till humankonsumtion (Ekologiska Lantbrukarna, 2019). En majoritet av den ekologiska

Tabell 1. Prispremier för ekologiskt och vikter i dagligvaruhandeln

Livsmedelskategorier	Prispremie	Vikt (andel av ekologiskt försäljningsvärde)
Spannmålsprodukter	40,1 %	6,9
Ägg	49,2 %	5,6
Kött	46,1 %	6,5
Mejeriprodukter	22,8 %	14,7
Oljor och fetter	21,9 %	4,7
Frukt	10,4 %	21,6
Grönsaker	66,8 %	19,8
Kaffe, kakao och te	9,1 %	6,0
Övriga livsmedel	33,6 %	11,3
Drycker	19,0 %	3,0
Sammantaget	33,2 %	100,0

Not. Prispremier på enskilda varor inom varugrupperna har viktats efter deras försäljningsvärde.

Sammanfattningsvis visar våra beräkningar att både privata konsumenter och offentlig sektor betalar mer för ekologiska livsmedel. För att analysera effekten på jordbruksproduktionen

spannmålen används som foder och inte som humankonsumtion. Vi bortser från marknadsvärdet för ekologiskt foder eftersom det används i jordbruksproduktionen, vilket sedan

skapar ett marknadsvärde för ekologiskt i konsumtionsledet genom försäljningen av ekologiska animalieprodukter. Agrovektor (2019) har genom intervjuer med nyckelpersoner uppskattat marknadsvärdet för ekologiskt i den övriga jordbruksproduktionen, det vill säga för produktionen av kyckling, frukt och grönsaker.

Som Tabell 2 visar återfinns det största mervärdet för ekologiskt i animalieproduktionen. Mer än hälften av marknadsvärdet, lite drygt 60 %, finns i den ekologiska mejeri- och äggproduktionen. Sammantaget genererade prispremierna för ekologiskt i jordbruksledet ett mervärde om 1,058 miljarder kronor. Svenska ekologiska jordbrukare fick alltså detta belopp för att deras produkter såldes som ekologiska och inte konventionella.

Tabell 2. Mervärdet för ekologiskt i producentledet

Produktionsinriktning	Miljoner kronor
Mjök	388
Kött inklusive kyckling	100
Spannmål och oljevaxter	112
Frukt och grönsaker inklusive potatis	200
Ägg	259
Summa	1 058

Transfereringen till svenskt ekologiskt jordbruk

De estimerade marknadsvärdena i konsumentledet respektive primärledet gör det möjligt att beräkna hur mycket av marknadsvärdet som tillfaller svenska ekologiska jordbrukare. Hushåll och offentliga verksamheter betalade sammantaget 5,26 miljarder kronor för att livsmedlen var ekologiska och inte konventionella. De ekologiska jordbrukarna fick 1,06 miljarder kronor för att deras produkter var ekologiska och

inte konventionella. Därför transfererades cirka 20 % (1,06/5,26) från konsumtionsledet till det inhemska ekologiska jordbruket. Då vi förutom Systembolagets försäljning dessutom också har bortsett från exportintäkter av ekologiska livsmedel skedde på så sätt ett "läckage" om minst 80 %, motsvarande 4,2 miljarder kronor, från offentlig och annan konsumtion till svenskt ekologisk jordbruk.³

Den låga transfereringen av mervärde från konsumenter till producenter styrker med eftertryck att det är indirekt sätt att styra produktionen med konsumtion. Det finns många skäl till den bristande transfereringen. För det första bestod drygt hälften av de konsumerade livsmedel år 2018 av import. För det andra är den ofullständiga transfereringen en konsekvens av att kvaliteten ekologisk komplicerar produktionen och distributionen av livsmedel. Upphämtning, marknadsföring, förädling och vidaredistribution av fler råvarukvaliteter än en enskilda råvara minskar skalfördelar. Då den ekologiska livsmedelsproduktionen vanligen är småskalig täcker prispremien i konsumtionsledet även merkostnader i den ekologiska livsmedelsproduktionen. För det tredje kan försäljningen av ekologiska livsmedel också skapa positiva marginaler såväl i förädling och distribution som i jordbruket. Marknadsvärdet för ekologiskt i konsumtionsledet täcker alltså mer eller mindre marginaler och kostnader för ekologiskt längs hela produktionskedjan, inte bara i jordbruket. Hur mycket av marknadsvärdet som transfereras till jordbruket beror därför på hur marknadsmakten är fördelad längs värdekedjan.

Den största delen av marknadsvärdet som når det ekologiska jordbruksledet, drygt 70 %, rör animalieproduktionen. Marknadsvärdet täcker därför inte bara kostnader i ekologisk odling (foder) utan även i ekologisk djurhållning eftersom ekologisk djurhållning ställer krav på

³ År 2018 motsvarade exporten av ekologiska livsmedel med svenska råvaror uppskattningsvis knappt en miljard kronor.

djurvälfärd som höjer produktionskostnaderna. Baserat på bidragskalkyler så kan 8,5 %, 22,6 % och 40,8 % av merkostnaderna för ekologisk mjölk-, gris- respektive äggproduktion härledas till ökade kostnader för djurhållningen. En del av de 1,058 miljarder kronorna som når svenskt ekologiskt jordbruk stimulerar alltså inte ekologisk odling utan täcker kostnader i den ekologiska djurhållningen. Marknadsvärdet för ekologiskt fördelas på så sätt även mellan produktionsgrenar på gårdsnivå.

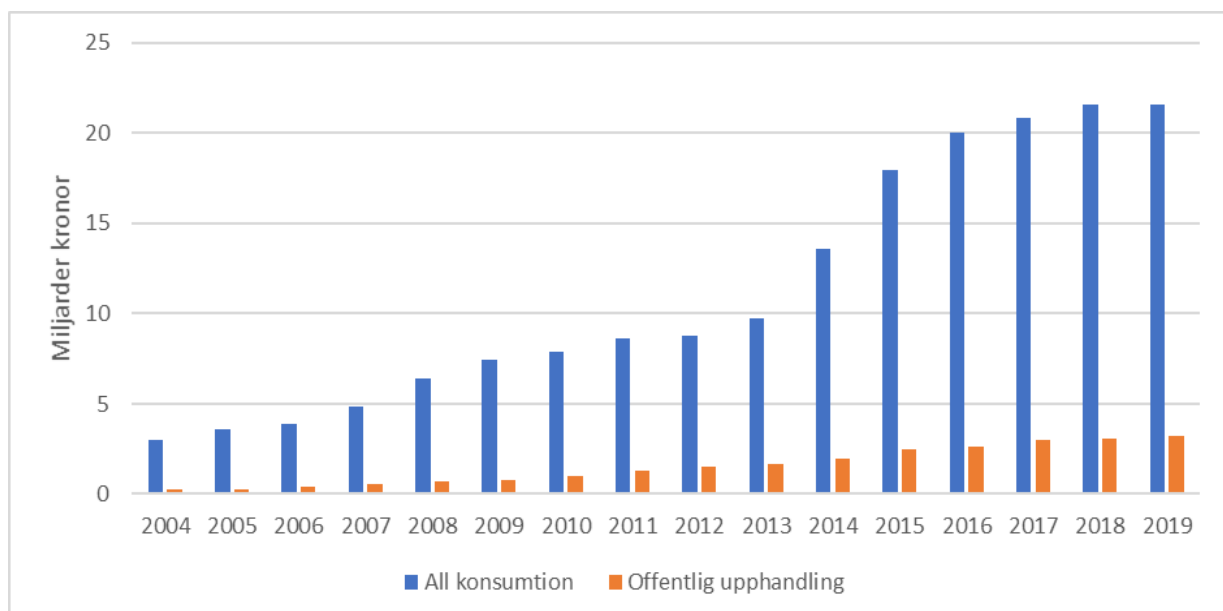
En ökad och förändrad konsumtion

Som framgår av föregående avsnitt beror konsumtionens effekt på produktionen både på hur mycket som säljs och vad som säljs. Konsumtionens effekt på den ekologiska jordbruksarealen kan därför variera mycket mellan åren beroende på både hur stor konsumtionen är och vad den består av. Med hjälp av SCB:s försäljnings-

statistik för dagligvaruhandeln samt Ecowebs och Ekomatcentrums uppskattningar av försäljningen i offentlig upphandling och andra försäljningskanaler går det att uppskatta hur försäljningen har utvecklats över tiden.

Konsumtionen av ekologiska livsmedel har ökat kraftigt både bland hushåll och offentliga verksamheter. Som framgår av diagram 2 har den totala försäljningen av ekologiska livsmedel exklusive mervärdesskatt under perioden 2004-2019 ökat från 3 miljarder kronor till nästan 22 miljarder kronor. Offentlig konsumtion har samtidigt mer än tiofaldigats, från 228 miljoner kronor till lite drygt 3 miljarder kronor. Offentlig konsumtion har därför med tiden kommit att utgöra en större del av den totala konsumtionen. Framförallt var den förhållandevis hög åren 2011-2013 då offentliga verksamheter stod för drygt 15 % av all konsumtion av ekologiska livsmedel.

Diagram 2. Total konsumtion och offentlig upphandling av ekologiska livsmedel, 2004-2019

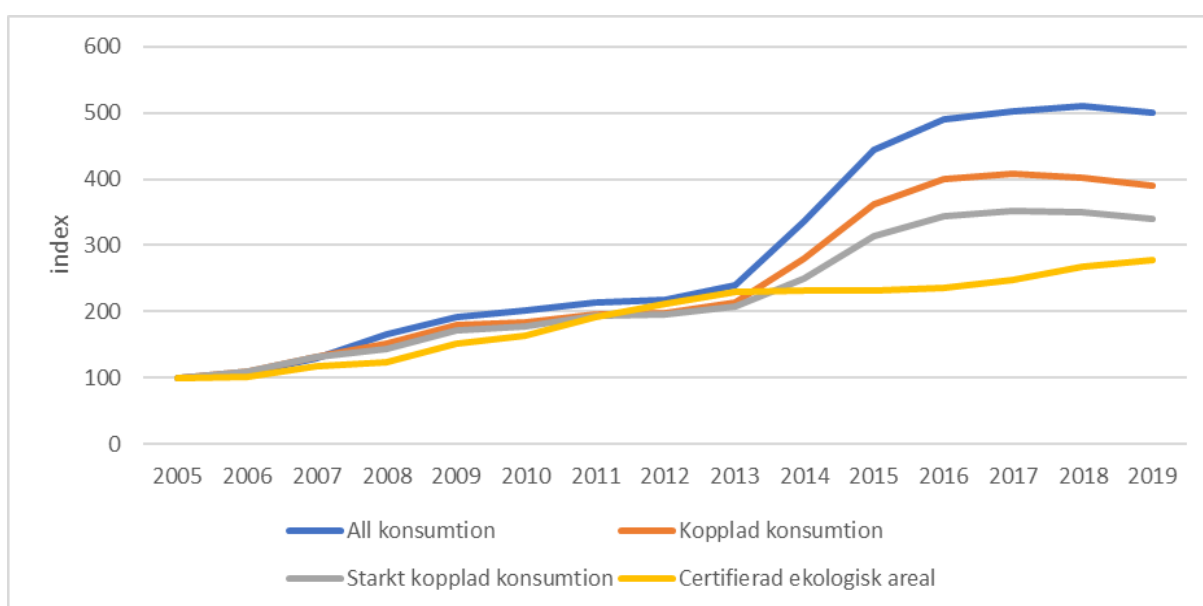


Not: Värdet av konsumtionen är i löpande priser exklusive fisk, alkoholhaltiga drycker och mervärdesskatt.

Konsumtionen av ekologiska livsmedel har ökat kontinuerligt om än stötvis till och med 2017. Även om det i ett längre tidsperspektiv har skett en viss förskjutning mot offentlig konsumtion så fördubblades den privata konsumtionen mellan 2013 och 2015 samtidigt som den offentliga upphandlingen ökade med knappt 50 %. Även om offentlig konsumtion under en kort tidsrymd om två år ökade kraftigt så ökade alltså den privata konsumtionen ännu mer.

bruksmark, det vill säga bara konsumtionsvärdet på produkter som kan baseras på svensk jordbruksproduktion. I denna grupp ingår spannmålsprodukter, ägg, kött, mejeriprodukter samt vissa grönsaker och frukter som äpplen, potatis, lök och kål. I denna grupp ingår inte importerade grönsaker och många frukter som bananer och paprika och heller inte kaffe, te och socker. Vi benämner denna konsumtion kopplad konsumtion. Vi beräknar också den kon-

Diagram 3. Utvecklingen av konsumtion och ekologisk jordbruksmark,



Not: Konsumtionen i reala termer exklusive fisk, alkoholhaltiga drycker och mervärdesskatt, miljarder kronor.

Sammanställningen av konsumtionen har förändrats allteftersom den har ökat. Med hjälp av SCB:s statistik för enstaka livsmedel går det i detalj att åskådliggöra hur konsumtionen har utvecklats och på så sätt dess koppling till svensk ekologisk jordbruksmark. Vi delar upp konsumtionen i produktgrupper utifrån dess påverkan på den svenska jordbruksmarken för att beräkna hur stor konsumtionen är som kan påverka svensk ekologisk jordbruksmark. Dels beräknar vi värdet av konsumtionen som överhuvudtaget har en koppling till svensk jord-

sumtion som endast är kopplad till huvudriktningarna för ekologisk jordbruksproduktion, det vill säga till animalieprodukter samt grödor som spannmål och oljeväxter. Vi bortser i denna grupp även från konsumtionen av trädgårdsprodukter och potatis eftersom endast 0,5 % av den ekologiska jordbruksmarken används för odlingen av potatis och trädgårdsprodukter. Vi benämner denna konsumtion starkt kopplad konsumtion.

Som framgår av diagram 3 har konsumtionen av ekologiska livsmedel mellan åren 2005-2019 ökat totalt sett med så mycket som 400 % i reala termer medan den ekologiska arealen har ökat med mer blygsamma 180 %. Den kopplade konsumtionen har också ökat mycket, med nästan 300 %. Konsumtionsökningen för livsmedel med en stark koppling till svensk jordbruksproduktion har däremot varit blygsammare. Den har ökat med ungefär 240 %, vilket är mer i linje med expansionen av den certifierade ekologiska arealen.

Det går att illustrera mer i detalj varför kopplingen mellan den ekologiska jordbruksarealen och konsumtionen verkar ha försvagats. Nästan 75 % av den ekologiska jordbruksmarken består av betesmark och vallodling samtidigt som majoriteten av det ekologiska spannmålet som nämnts används som foder. Nästan all ekologisk areal är sålunda knuten till animalieproduktion. Nästan hälften av konsumtionen av ekologiska livsmedel i termer av värde bestod år 2005 av animalieprodukterna kött, ägg och mejeriprodukter. År 2019 hade denna andel sjunkit till cirka 25 %. År 2019 liksom år 2018 bestod istället hälften av konsumtionen av ekologiska frukter och grönsaker trots att den ekologiska trädgårdsodlingen, inklusive odlingen av potatis, bara utgör en halv procent av den ekologiska odlingsarealen. Det har alltså parallellt med att konsumtionen har ökat skett en förskjutning mot konsumtion av varor som inte har någon eller endast svag koppling till svensk ekologisk jordbruksmark. Marknadstransfereringen från konsumtionen och kopplingen till den inhemska ekologiska jordbruksproduktionen har därför troligtvis blivit lägre under senare år.

Förskjutningen av konsumtionen mot produkter med en svag eller ingen koppling till svensk jordbruksproduktion kan bero på många faktorer. En förklaring kan vara att utbudet av eko-

logiska livsmedel av svenskt ursprung periodvis släpar efter. Det tar ungefär två år innan jordbrukarna kan sälja sina produkter som ekologiska efter det att de ställt om till ekologisk produktion. En kraftigt ökad efterfrågan på ekologiska livsmedel under kort tid kan därför medföra att offentliga verksamheter och hushåll väljer produkter av annat ursprung. Mejerier har till exempel återkommande uttryckt att de har brist på ekologisk mjölk för att kunna möta efterfrågan, exempelvis under 2007 och 2008. Under samma tidsperiod ökade den offentliga upphandlingen av ekologiska livsmedel med nästan 50 %. Samtidigt sjönk andelen av konsumtionen med koppling till svensk ekologisk jordbruksmark med tio procentenheter.

Den ekologiska jordbruksarealen ökade ändå ungefär lika snabbt som konsumtionen till och med år 2013. Därefter har arealen bara ökat med cirka 20 % trots att konsumtionen i reala termer har mer än fördubblats. Det har med andra ord först under senare år skett en kraftig eftersläpning av den certifierade jordbruksarealen sett till konsumtionens utveckling. Utvecklingen under ett år belyser orsaker till eftersläpningen och förskjutningen av konsumtionen mot importerade ekologiska livsmedel. Innan år 2013 redovisade de stora mejerierna ett stort överskott på ekologisk mjölk, men från och med år 2013 hade de brist på mjölkkråvara. Ett skäl är regelverket för ekologiskt jordbruk som gör att det tar cirka två år att gå över från konventionell till ekologisk jordbruksproduktion. Det sker helt enkelt en eftersläpning av jordbruksproduktionen när efterfrågan ökar kraftigt och oväntat eftersom det tar tid att ställa om jordbruksmark till ekologisk odling. Därtill tillkommer mejeriernas rekryteringsprocess av ekologiska mjölkbönder. Bristen på svenska ekologiska jordbruksprodukter vid kraftiga efterfrågeökningar kan därför bidra till att konsumtionen förskjuts mot importerade livsmedel. Mellan åren 2013 och 2014 sjönk andelen konsumtion

med koppling till svensk jordbruksmark med sex procentenheter, från 57 % till 51 %. Samtidigt ökade försäljningen i reala termer med nästan 50 %. Offentlig konsumtion riskerar dessutom under sådana perioder att tränga undan privat konsumtion. Skånemejerier uppgav till exempel under perioden att de prioriterade försäljningen av ekologiska mejeriprodukter till offentliga verksamheter framför försäljningen till dagligvaruhandeln. I strid med målet för offentlig upphandling kan därför offentlig upphandling tidvis tränga undan privat konsumtion av ekologiska livsmedel.

Det finns också två andra skäl till varför värdet på konsumtionen har ökat väsentligt mer än den ekologiska odlingsarealen. För det första har livsmedel upplevt en brantare prisutveckling än andra varor och tjänster i ekonomin. Livsmedelspriserna ökade mellan 2004 och 2019 med 33 % medan prisökningen i ekonomin som helhet var 20 %. När värdet på konsumtionsökningen är inflationsjusterat utifrån det generella konsumentprisindexet överskattas därför konsumtionsökningen uttryckt i kvantiteter. Det andra skälet är att de ekologiska skördarna per hektar har ökat kraftigt till följd av förbättrade jordbruksmetoder och en expansion av ekologisk jordbruksmark i bördiga områden. Ökade hektarskördar har gjort att skördarna har ökat med ungefär 230 % trots att arealen under perioden ökade med mer blygsamma 175 %. Den ökade efterfrågan har alltså delvis mötts av större skördar per hektar och jordbruksproduktionen har alltså inte släpat efter lika mycket som jordbruksarealen. Att målet om ekologisk produktion inte har nåtts beror därför delvis på att produktionsmålet inte är satt i termer av skörd utan i termer av jordbruksareal.

Konsumtionens effekt på den ekologiska produktionen

Merpriset, den bristande överföringen av marknadsvärdet för ekologiskt och att produktionsmålet är uttryckt i areal och inte skördar vittnar om att den gröna offentliga upphandlingen dras med höga kostnader och en bristande koppling till produktionsmålet. Men den deskriptiva analysen ovan behöver kompletteras med en statistisk analys för att ge en tydligare bild av kopplingen mellan konsumtionen av ekologiska livsmedel och den ekologiskt odlade jordbruksmarken.

Med hjälp av en statistisk analys skattar vi hur den ekologiska konsumtionen sammantaget har påverkat den ekologiska jordbruksarealen perioden 2006-2019. Det går på så sätt att indirekt uppskatta i vilken utsträckning offentlig upphandling har ökat den ekologiska jordbruksarealen uttryckt i hektar samtidigt som hänsyn kan tas till exempelvis förändringar i produktionsstöd till ekologisk odling. Som beroende variabel i analysen används den certifierade ekologiska jordbruksmarken, uttryckt i hektar. Eftersom det tar cirka två år för jordbrukare att ställa om till ekologisk produktion är konsumtionen inkluderad i skattningarna med två års fördröjning. Vi antar på så sätt att det tar två år för jordbruksproduktionen att reagera på konsumtionsförändringar.

Konsumtionen är uttryckt i miljoner kronor exklusive moms i 2017 års prisnivå och inkluderar både den privata och offentliga konsumtionen. Vi delar upp konsumtionen utifrån hur kopplad den är till svensk jordbruksmark. För det första inkluderas all försäljning av ekologiska livsmedel förutom fiskprodukter och drycker som säljs på Systembolaget. För det andra tar vi bara med konsumtionen som är kopplad till svensk jordbruksmark, det vill säga spannmåls- och animalieprodukter samt vissa trädgårdsprodukter och

potatis. Det är med andra ord den konsumtion som faktiskt kan ha en effekt på den ekologiska arealen i Sverige. För det tredje använder vi bara den starkt kopplade konsumtionen dvs. den kopplade konsumtionen förutom livsmedel baserade på potatis och trädgårdsprodukter som kan odlas i Sverige eftersom odlingen av dessa grödor bara motsvarar cirka 0,5 % av den svenska ekologiska jordbruksarealen.

För att renodla konsumtionens effekt på jordbruksarealen tar vi hänsyn till hur jordbruksstödet för certifierad ekologisk odling har förändrats. Under perioden förändrades jordbruksstödet för ekologiskt jordbruk på en viktig punkt då certifierad ekologisk produktion premierades framför ocertifierad med Landsbygdspro-

grammet 2007-2013. Stödet blev på så sätt mer marknadsfrämjande i den meningen att den ekologiska jordbrukaren bara får fullt stöd om hans jordbruksprodukter får märkas och säljas som ekologiska livsmedel. År 2007 halverades stödet till ocertifierade ekologisk produktion samtidigt som stödet för certifierad areal ökade något. Skillnaden blev än större från och med år 2009. Det blev därför från och med 2007 och inte minst från och med 2009 mer lönsamt att certifiera tidigare ocertifierad ekologisk jordbruksmark. Vi inkluderar därför dummyvariabler

Konsumtionen och kostnaden för att öka ekologisk jordbruksmark med en hektar

som tar värdet 1 för åren 2009 och framåt för att kontrollera hur stödet har påverkat den certifierade ekologiska arealen. Vi börjar med att undersöka hur mycket konsumtion som krävs för att öka den ekologiska arealen med en hektar. Vi kontrollerar för hur förändringarna i jordbruksstödet har påverkat arealen och finner som förväntat att förändringarna som skedde med genomförandet av Landsbygdsprogrammet 2007-2013 har haft en signifikant positiv effekt på den certifierade ekologiska arealen. Totalt har förändringarna inneburit att den arealen har ökat med ungefär 130 000 hektar. Ökningen av den ekologiska arealen kan

Tabell 3. Konsumtionens effekt på den ekologiska arealen perioden 2006-2019

	1 (all areal)	2 (all areal)	3 (all areal utom trädgårdsväxter)
Konsumtion, t-2			
All konsumtion	12,0		
Kopplad konsumtion		22,0	
Starkt kopplad konsumtion			34,3
LBP 07	130 580	124 478	128 842
Konstant	241 944	223 880	201 722

Noter: Genomgående 14 observationer. Alla koefficienter är signifikanta på 1 %-nivån. Koefficienterna är skattade med robusta standardfel.

alltså delvis tillskrivas förändringar i jordbruksstödet för ekologisk produktion som premierade certifierad framför ocertifierad ekologisk jordbruksareal.

Den första skattningen, redovisad i kolumn 1 i tabell 3, inkluderar all konsumtion och estimatet visar att en försäljningsökning om en miljon kronor genererar 12,0 hektar ny certifierad ekologisk jordbruksmark. Detta betyder att det krävs en konsumtionsökning om ungefär 83 000 kronor för att öka den certifierade ekologiska

arealen med en hektar (1 miljon kronor dividerat med 12). Om konsumenter handlar ekologiska livsmedel för 83 000 kronor med en prispremie om 30 % innebär det att konsumenterna betalar nästan 20 000 kronor för att livsmedlen är ekologiska och inte konventionella. Det kostar på så sätt offentlig upphandling nästan 20 000 kronor att öka den certifierade ekologiska arealen med en hektar om upphandlingen väljer samma ekologiska varor som konsumenter i övrigt.

I skattningen med all konsumtion inkluderar vi även konsumtion som inte kan ha en effekt på den ekologiska arealen i Sverige, exempelvis bananer och kaffe. Effekten ökar som förväntat signifikant när endast försäljningen av varugrupper (animalieprodukter, spannmål samt potatis och vissa trädgårdsprodukter) som kan påverka den svenska jordbruksarealen inkluderas i skattningen (kolumn 2). En konsumtionsökning med 1 miljon kronor i dessa varugrupper ökar

Effekten och kostnaden för att stimulera ekologisk jordbruksmark skiljer också mycket inom gruppen livsmedel som är mer eller mindre knuten till jordbruksmarken. Som nämnts är bara cirka 0,5 % av den ekologiska jordbruksarealen knuten till odlingen av potatis och trädgårdsväxter trots att nästan 10 % av konsumtionen baseras på dessa primärprodukter. Vi exkluderar arealen som är knuten till dessa produkter och skattar effekten från den starkt kopplade konsumtionen (animalie- och spannmålsprodukter). Då ökar effekten av en ökad konsumtion på arealen ekologisk mark ytterligare, från 22,0 till 34,3 hektar per miljon kronor försålda livsmedel. Det betyder att kostnaden för offentlig upphandling sjunker till cirka 7 000 kronor per hektar om konsumtionen uteslutande avser spannmåls- och animalieprodukter. Då offentliga verksamheter köper förhållandevis mycket mejeriprodukter som är starkt knuten till svensk jordbruksareal kan kostnaden för

Tabell 4. Utbudets känslighet för konsumtionsökningar perioden 2006-2019

	1 (all areal)	2 (all areal förutom trädgårds- produkter)	3 (all areal förutom trädgårds- produkter)	4 (all skörd förutom trädgårds- produkter)
Logaritmerad konsumtion, t-2				
All konsumtion	0,32			
Starkt kopplad konsumtion		0,43		
Starkt kopplad konsumtion, reala termer			0,48	
Starkt kopplad konsumtion, reala termer				0,76
LBP 07	0,26	0,25	0,34	0,33
Konstant	9,93	9,19	8,74	6,56

arealen med 22 hektar och jämfört med 12 hektar när samtliga varugrupper inkluderas. Det betyder att en försäljningsökning i varugrupper där ekologiska jordbruksprodukter odlas i Sverige med cirka 45 000 kronor ökar jordbruksarealen i Sverige med en hektar. Kostnaden för att öka den ekologiska arealen med offentlig upphandling minskar då till drygt 10 000 kronor per hektar.

att stimulera svensk jordbruksareal med offentlig upphandling förväntas vara lägre än 20 000 kronor per hektar.

En skattning av utbudets eftersläpning

Som framgått (se diagram 3) har en konsumtionsökning om drygt 400 % följts av en arealökning om 175 %. Konsumtionen har med andra ord ökat betydligt mer än den ekologiska area-

len i relativa termer. Relativt höga prisökningar på livsmedel, en förändrad sammansättning av konsumtionen och högre avkastningsnivåer kan som nämnts förklara eftersläpningen. Genom att uttrycka den ekologiska arealen och konsumtionen i relativa termer går det att skatta hur den ekologiska jordbruksarealen proportionellt sett har ökat till följd av konsumtionsförändringarna - det vill säga det går att mäta arealens känslighet i relativa termer, elasticitet, sett till de relativa förändringarna i konsumtionen. En elasticitet mindre än 1 betyder att utbudet (arealen jordbruksmark) är oelastiskt, okänsligt, sett till konsumtionsförändringarna, det vill säga en konsumtionsökning om en procent ökar arealen med mindre än en procent. Den ekologiska jordbruksarealen förändras på så sätt förhållandevis lite sett till konsumtionsförändringen. Då konsumtionen har ökat kontinuerligt innebär det i så fall att den ekologiska jordbruksarealen har ökat förhållandevis lite i relativa termer sett till konsumtionsökningen. Vi gör detta i flera steg för att illustrera möjliga orsaker till eftersläpningen.

När all konsumtion inkluderas skattas elasticiteten till 0,32, vilket visas i kolumn 1 i tabell 4. Skattningen visar på så sätt att arealen är relativt okänslig sett till konsumtionsförändringar eftersom en fördubblad konsumtion endast följs av en ökning av arealen med 32 %. När vi bara inkluderar den starkt kopplade konsumtionen (animalie- och spannmålsprodukter) ökar elasticiteten som förväntat, från 0,32 till 0,43, vilket, som förväntat, visar att länken mellan inköp av dessa produkter och arealen jordbruksmark är starkare än för samtliga livsmedel. Att konsumenter i större utsträckning köper ekologiska bananer och kaffe istället för livsmedel med en stark koppling till svensk jordbruksareal som spannmålsprodukter, kött, mejeriprodukter och ägg förklarar därför delvis den relativt långsammare ökningen av den ekologiska arealen. Eftersom utvecklingen av den ekologiska arealen

är kopplad till mängden konsumerade ekologiska livsmedel snarare än värdet av de ekologiska livsmedlen kan förändrade priser påverka de redovisade resultaten. I kolumn 3 har vi därför justerat den starkt kopplade konsumtionen utifrån livsmedlens faktiska prisökning och inte efter den allmänna inflationen eftersom livsmedelspriserna har ökat förhållandevis mycket (33 % jämfört med 20 %). Denna skattning ger därför en mer rättvis bild till hur arealen påverkas av en konsumtionsökning i termer av volymer. Elasticiteten ökar då som förväntat ytterligare, från 0,43 till 0,48.

Om skörden ökar per hektar i den ekologiska odlingen kan ökad konsumtion delvis tillgodoses utan att arealen ekologisk jordbruksmark ökar. För att analysera hur förbättrade skördar i den ekologiska odlingen påverkar resultaten korrigerar vi för den ökade avkastningen per hektar som har skett under perioden i vår skattning. Detta görs genom att arealen multipliceras med den årliga förändrade skördeavkastningen sedan år 2006. I denna skattning byts således arealen ekologisk jordbruksmark ut mot ett mått på den faktiska produktionen, skörden. Skattningen visar därför i vilken utsträckning den faktiska produktionen svarar på en konsumtionsförändring. Utbudselasticiteten ökar då väsentligt, från 0,48 till 0,76 (kolumn 4), det vill säga en fördubblad prisjusterad konsumerad volym ekologiska livsmedel med koppling till svensk jordbruksmark ökar den totala skörden av ekologiska jordbruksprodukter med 76 %. Utbudet svarar alltså som förväntat på en ökad konsumtion främst genom en större kvantitet jordbruksprodukter och i en mindre utsträckning med en större areal. Det beror på att utbudet av jordbruksprodukter beror både på jordbruksmarkens storlek och dess avkastning. Skattningen är inte heller statistiskt skild från 1, vilket gör att det inte går att avfärda att produktionen följer konsumtionen när produktionen definieras utifrån jordbruksvaror och inte

areal och då konsumtionen bara avser produkter med en stark koppling till svenskt jordbruk.

Avslutande diskussion

Propåer och åtgärder för att styra produktion i en miljövänlig inriktning med riktade åtgärder för att styra konsumtionen har blivit allt vanligare. Ett av de tydligaste exemplen är statsmakterns målsättning att öka svensk ekologisk jordbruksmark med hjälp av offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Den här analysen pekar på en rad omständigheter som kan leda till en låg kostnadseffektivitet när primärproduktionen ska stimuleras med riktade åtgärder mot konsumtionen. Offentlig upphandling av ekologiska livsmedel liksom andra marknadsstödjande åtgärder ska också öka hushållens och privata storköks konsumtion av ekologiska livsmedel. Denna studie har inte undersökt den offentliga konsumtionens påverkan på privat konsumtion. Offentlig upphandlings effekt kan därför vara underskattad. Samtidig visar studien att offentlig konsumtion tidvis kan tränga undan den privata konsumtionen av svenskproducerade ekologiska livsmedel vilket i de fallen tvärt emot målsättningen minskar den privata ekologiska konsumtionen.

Den huvudsakliga invändningen mot offentlig upphandling som instrument för att stimulera ökad ekologisk odling ur ett ekonomiskt perspektiv är den svaga kopplingen mellan offentlig konsumtion och produktion. Vi uppskattar att mindre än 20 % av marknadsvärdet för ekologiskt i konsumtionsledet under senare år tillföll svenska ekologiska jordbrukare. En viktig anledning till det är att konsumtionsmålet är definierat i termer av livsmedel, svenska eller importerade, medan produktionsmålet är satt utifrån storleken på den inhemska ekologiska jordbruksarealen. Konsumtionsmålet avser alltså förädlade jordbruksvaror oavsett ur-

sprung medan produktionsmålet syftar på den inhemska arealen för att framställa ekologiska jordbruksvaror. Den huvudsakliga anledningen till den svaga kopplingen är sannolikt att ungefär hälften av alla konsumerade ekologiska livsmedel baseras på importerade ekologiska jordbruksvaror. En stor del av marknadsvärdet för ekologiskt i konsumtionen överförs därför till producenter utanför Sverige och stimulerar ekologiskt jordbruk i andra länder.

Kopplingen mellan konsumtion och produktion brister dock av flera skäl även för livsmedel som består av svenska jordbruksvaror. Vår analys visar exempelvis att konsumtionen av potatis och trädgårdsprodukter har en väldigt liten effekt på den ekologiska jordbruksarealen. Merpriset som konsumenterna betalar täcker dessutom inte bara jordbrukarnas kostnader för ekologiska odlingsmetoder, utan även marginaler och kostnader i mellanliggande produktions- och distributionsled samt merkostnaderna i ekologisk djurproduktion till följd av att det ekologiska regelverket ställer högre krav för hur djur får hållas.

Vi har uppskattat att det har krävts en konsumtionsökning om cirka 83 000 kronor till en kostnad om runt 20 000 kronor för att öka den ekologiska jordbruksarealen med en hektar. Våra skattningar ger dock stöd för effekten och kostnaden för att öka jordbruksarealen i stor utsträckning beror på vilka produkter som konsumeras. Offentlig konsumtion har därför sannolikt haft en större effekt per krona på den ekologiska odlingsmarken än annan konsumtion eftersom det offentliga upphandlar i högre utsträckning än privata aktörer köper livsmedel baserade på svenska jordbruksprodukter.

Slutligen visar vår analys att det har krävts en allt högre konsumtionsökning för att generera en hektar ekologisk jordbruksmark. Skälen är flera. För det första beror det på att konsumtion-

en i allt högre utsträckning består av importerade livsmedel. För det andra har livsmedel blivit dyrare än andra varor och tjänster i ekonomin. För det tredje har skörden per hektar ökat. Ökade hektarskördar medför att en ökad efterfråga har mötts med en produktionsökning som beror både på att den ekologiska arealen har ökat och att produktionen förlagts på bördigare marker samtidigt som jordbruksmetoderna har förbättrats. Sammantaget visar resultaten att det krävs allt större konsumtionsökningar oavsett om konsumtionen är uttryckt i värde eller volymer för att öka den ekologiskt odlade arealen med en hektar även om offentlig upphandling och andra konsumenter bara köper livsmedel som är kopplad till svensk ekologisk jordbruksvara. Återigen är den alltmer bristande kopplingen mellan konsumtions- och produktionsmålet en konsekvens av att målen satts i olika enheter. Resultaten i studien belyser därför vikten av hur man uttrycker målformuleringar i grön offentlig upphandling för att uppnå de bakomliggande målen med den gröna upphandlingen.

Referenser

Agrovektor (2019), *Lägesrapport: Svensk Ekoråvara 2018*, Agrovektor AB, www.agrovektor.se, nedladdad 2021-05-03.

Ekologiska Lantbrukarna (2019), *Svenskt ekoindex kvartal 1 2019*, [Ekologiska Lantbrukarna \(ekolantbruk.se\)](http://EkologiskaLantbrukarna.se), nedladdad 2021-05-03.

Jørgensen, C. (2012), "Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel", Report 2012:1, Agrifood Economics Centre, Vellinge, Sweden.

Författare	Christian Jörgensen
Källa	Jörgensen, C. (2021), Stimulating green production through the public procurement of final products – the case of organic food, Agrifood Working Paper 2021:2.
Finansiering	Studien har finansierats med medel från Formas-projektet "Vad begränsar expansionen av ekologisk odling i Sverige?".
Mer information	Christian Jörgensen Telefon: 046-2220788 E-post: christian.jorgensen@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre? **AgriFood Economics Centre** utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
