



# Konkurrensen i Sverige 2018

Kapitel 29 Offentlig upphandling av livsmedel

**RAPPORT** 2018:1

# Utdrag

Det här dokumentet innehåller ett utdrag ur Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige (rapportserie 2018:1).

Du kan läsa hela rapporten på vår webbplats

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/konkurrensen-i-sverige-2018/>

## 29 Offentlig upphandling av livsmedel

Skolbarn, äldre och sjuka personer får mat som den offentliga sektorn upphandlar. Det är viktigt att den offentliga sektorn kan erbjuda mat av hög kvalitet till överkomligt pris. Varje dag serveras 3,2 miljoner måltider inom offentlig sektor och det utbetalade beloppet för livsmedel (hela produktionskedjan) från stat, kommun och landsting (exklusive bolag) ligger på cirka 10 miljarder kronor för 2016.<sup>427</sup> Den största andelen utgörs av kommuners köp av livsmedel.

Den offentliga marknaden för livsmedel är inte särskilt stor, omkring fyra procent, jämfört med att den totala försäljningen av livsmedel inom handeln uppgick till drygt 270 miljarder kronor 2016.<sup>428</sup> Regeringen gav i sin livsmedelsstrategi uttryck för att den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. Målsättningen är att mer ekologisk mat ska upphandlas och miljöanpassad upphandling med ett livscykelkostnadsperspektiv bli vanligare.<sup>429</sup>

Regeringens handlingsplan för den nationella livsmedelsstrategin har ett inriktningsmål som anger att 60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska bestå av certifierade ekologiska produkter år 2030.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Uppgift från Upphandlingsmyndigheten. Därutöver tillkommer ersättning för måltidstjänster, beloppet är oklart då det är svårare att beräkna eftersom företag som levererar måltidstjänster också levererar annat.

<sup>428</sup> SCB Livsmedelsförsäljningsstatistik 2016.

<sup>429</sup> Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* s. 66.

<sup>430</sup> Regeringens handlingsplan för livsmedelsstrategin s. 4.

Inköpen av ekologisk mat i offentlig sektor ökar. Den ekologiska inköpsandelen i offentlig sektor var 33 procent av totala livsmedelsinköp år 2016.<sup>431</sup> Enligt Upphandlingsmyndighetens uppföljning av livsmedelskriterierna hösten 2016 ställdes ekologiska krav i 86 procent av de undersökta upphandlingarna. Men krav på ekologisk produktion kan inte ställas inom alla produktområden eller alla artiklar inom ett sortiment. Marknadsanalysen blir särskilt viktig för att inte ställa krav på en produkt i en upphandling som inte kan tillgodoses av marknaden.<sup>432</sup>

## 29.1 Omkring 300 upphandlingar av livsmedel årligen

Totalt annonserades 18 330 upphandlingar under 2016 och flest upphandlingar görs av kommuner eller kommunalt ägda bolag. Av de dryga 18 000 upphandlingarna var det 336 upphandlingar som annonserades inom CPV-huvudgruppen *15 Livsmedel, drycker, tobak och dylikt* år 2016. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare inom livsmedel CPV 15 var 2,8 stycken år 2016, vilket var oförändrat jämfört med föregående år.<sup>433</sup> Antalet anbudsgivare är lägre jämfört med år 2010 då det var i genomsnitt 5,4 anbudsgivare.<sup>434</sup>

Det är inte möjligt att enbart utifrån antalet anbudsgivare bedöma hur konkurrensen fungerar inom offentlig upphandling. Antalet

---

<sup>431</sup> Ekomatcentrum *Ekologiskt i offentlig sektor 2015*. Genomsnitt för år 2015 var 31 procent andel ekologiskt.

<sup>432</sup> Upphandlingsmyndigheten (2017) "Det offentliga ska gå före. 60 procent av upphandlande livsmedel ska vara ekologiska 2030" (2017-02-08).

<sup>433</sup> Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2017) *Statistik om offentlig upphandling 2017* UHM rapport 2017:5 och KKV rapport 2017:11.

<sup>434</sup> Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016) *Statistik om offentlig upphandling 2016* UHM rapport 2016:2 och KKV rapport 2016:10. År 2009 och 2013 var det genomsnittliga antalet anbud 4,4, vilket var det näst högsta genomsnittet under perioden 2009–2016. Uppgift om antal anbudsgivare saknas för omkring 30 procent av upphandlingarna under redovisade år. Tolkningar av uppgifter bör därför göras med viss försiktighet.

anbudsgivare kan visa om det finns fler eller färre aktörer på marknaden och vilket intresse de har av att delta i upphandlingar.

Få anbudsgivare kan tyda på bristande konkurrens, men det kan även handla om vilka förutsättningar som finns för till exempel mindre leverantörer att lämna anbud. På en del upphandlingsmarknader finns klara stordriftsfördelar som medför att det i praktiken kanske enbart är några få stora aktörer som har möjlighet att lämna anbud.

Få aktörer behöver inte per automatik innebära högre priser om det råder priskonkurrens mellan aktörerna. I en del upphandlingar kan det vara små skillnader i det totala anbudspriset, om man ser till lägst och näst lägsta anbud, men mellan enskilda produkter i erbjudandet kan det vara större prisskillnader.

## 29.2 Några stora aktörer

Fullsortimentsgrossisterna Martin & Servera och Menigo har ungefär hälften av den offentliga marknaden för livsmedel. Fullsortimentsgrossister har bättre förutsättningar än mindre grossister eller leverantörer att kunna svara på och leverera till många enheter i en kommun eller landsting då de erbjuder produkter ur flera varugrupper och har en välutvecklad logistik.

Martin & Servera och Menigo har även egna märkesvaror (EMV) som i varierande utsträckning är med i sortimentserbjudandet till upphandlande myndigheter.

Förutom Martin & Servera och Menigo finns aktörer som Svensk Cater, Gunnar Dafgård och Axfood Snabbgross som är aktiva på

den offentliga marknaden för livsmedel. Därutöver finns det omkring 100 mindre grossister i Sverige.<sup>435</sup>

För att en upphandlande myndighet ska kunna tillgodose sitt behov av livsmedel behövs i princip bara avtal med en fullsortiments-grossist. Flera upphandlande myndigheter har dock avtal med fler än en grossist eller leverantör. Det finns flera små grossister runt om i Sverige som har offentliga kunder men även dagligvaru-butiker, restauranger, caféer och liknande anlitar sådana grossister.

### 29.3 Ökad konkurrens från mindre leverantörer

Grossisterna möter troligen en ökad konkurrens från mindre och närproducerande leverantörer genom att kommunerna i ökad utsträckning anpassar förfrågningsunderlag så att lokala leverantörer får bättre förutsättningar att delta i upphandlingen. Upphandlingen kan till exempel delas upp i flera mindre varugrupper där lokala leverantörer av till exempel kött, rotfrukter och bröd kan lägga anbud på mindre volymer. Grossisterna verkar även i ökad utsträckning erbjuda distribution av regionala producenters varor.

Regeringens bedömning är också att små och medelstora leverantörer bör ges bättre möjligheter att delta som anbudsgivare.<sup>436</sup> För upphandling av livsmedel har beställarna försökt och i varierande omfattning lyckats, få små leverantörer som lämnar anbud i upphandlingar. Flera regioner och kommuner har utvecklat livsmedelsstrategier och tagit policy- eller inriktningsbeslut om att sträva efter att öka andelen inköp från lokala producenter. Ur konkurrenshänsyn är det angeläget att det finns en mångfald av företag, stora som

---

<sup>435</sup> Doublecheck (2016) "Marknadsvärdet för livsmedelsbranschen på den offentliga marknaden uppgår till 5,7 miljarder kronor" (2016-09-13).

<sup>436</sup> Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* s. 66.

små, som är intresserade av offentliga upphandlingar. Dock är det Konkurrensverkets bedömning att det ännu handlar om små volymer som inte har någon påtaglig inverkan på fullsortimentsaktörers marknadsandelar.

## 29.4 Överprövningar

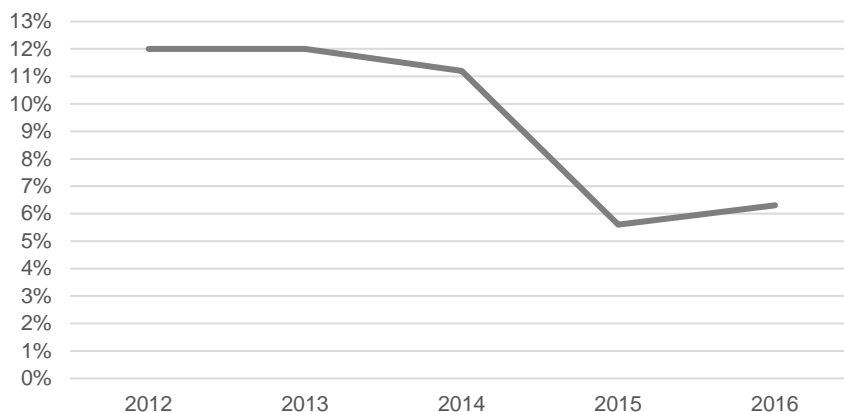
Leverantörer som anser sig ha lidit skada av att en myndighet brutit mot upphandlingsreglerna kan begära överprövning i förvaltningsrätt. Andelen överprövningar varierar kraftigt mellan olika branscher och har varit hög inom upphandling av livsmedel.<sup>437</sup> Men som framgår av diagrammet nedan så har antalet begärda överprövningar minskat drastiskt. Andel annonserade upphandlingar som överprövats inom Livsmedel (CPV-huvudgrupp 15) var 6,3 procent under 2016 jämfört med cirka 12 procent 2012.<sup>438</sup>

---

<sup>437</sup> Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016) *Statistik om offentlig upphandling 2016* UHM rapport 2016:2 och KKV rapport 2016:10.

<sup>438</sup> Konkurrensverket Siffror och fakta om offentlig upphandling 2012, 2013, 2015 samt Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket *Statistik om offentlig upphandling 2016* UHM rapport 2016:2 och KKV rapport 2016:10. Av 336 annonserade upphandlingar överprövades 21 stycken under 2016.

**Figur 32 Utvecklingen av andel överprövningar inom Livsmedel**



Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016) *Statistik om offentlig upphandling 2016* UHM rapport 2016:2 och KKV rapport 2016:10.

Den positiva utvecklingen kan bero på att upphandlade myndigheter har blivit bättre på att upphandla livsmedel. Innehållet i en del förfrågningsunderlag har tidigare varit en faktor som medfört överprövningar, enligt aktörer på marknaden.

Förbättrad insamling av statistikuppgifter om livsmedelsområdet skulle innebära fler och bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering av området.

Sammantaget verkar marknaden för upphandling av livsmedel fungera bättre de senaste åren. Detta då antalet överprövningar minskat och mindre leverantörer ges ökade möjligheter att lämna anbud i upphandlingar. Även om fler mindre leverantörer deltar handlar det om så små volymer att det inte har någon påtaglig effekt på graden av koncentration på marknaden. Om flera mindre leverantörer även har eller får möjlighet att få in sina produkter i grossisternas sortiment behöver koncentrationsgraden inte vara ett



stort problem så länge konkurrensen mellan leverantörerna i grossistledet fungerar. En utökad analys av offentlig upphandling av livsmedel kommer inom ramen för det regeringsuppdrag om konkurrensen i livsmedelskedjan som Konkurrensverket för närvarande arbetar med och som avrapporteras senare i år.