



Förstudierapport inom Flygresor inrikes

23.2-6051-16



KAMMARKOLLEGIET



Innehåll

1 Sammanfattning	3
2 Inledning	4
3 Föregående upphandling	6
4 Nuvarande ramavtal	9
5 Informationsspridning av ramavtalen	16
6 Behovsundersökning	17
7 Marknadsundersökning	26
8 Hållbarhet	31
9 Andra upphandlingar inom området	35
10 Överprövningsmål inom området	36
11 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd	37
12 Elektroniska anbud	39
13 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling	40
14 E-beställningar	41
15 Rekommendation	42
16 Källförteckning	43
17 Bilagor	46

1 Sammanfattning

De nuvarande ramavtalen för flygresor inrikes löper ut den 30 november 2017. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har därför initierat en förstudie för att utreda om en ny upphandling ska genomföras.

Försäljningsstatistiken från det nu gällande ramavtalet visar att det används i stor omfattning av de avropande myndigheterna. Ramavtalet omsätter årligen mellan 270 och 290 MSEK och det finns inga indikationer på att efterfrågan på inrikes flygresor minskar nämnvärt trots att många myndigheter har resepolicyer som inskränker möjligheten att ta flyget.

För att få en bild av hur behovet av inrikes flyg ser ut bland de statliga myndigheterna har en enkät skickats ut till 340 myndigheter. Därtill har ett referensgruppsmöte genomförts med representanter från sex olika myndigheter vilka har bidragit med värdefull information och synpunkter. Marknadsanalysen har skett i form av leverantörsmöten med flygbolag som idag är ramavtalsleverantörer. Behovs- och marknadsanalysen finns sammanfattad i denna rapport.

Förstudierapporten innehåller även en redogörelse för hur flyget påverkar klimatet och hur branschen på olika sätt arbetar med att få ned utsläppen av koldioxid. Dessutom beskrivs relevant lagstiftning på området.

Det framgår av behovsanalysen att det nuvarande ramavtalet är ett mycket väl fungerande ramavtal som underlättar myndigheternas anskaffning av inrikes flygresor. Denna bild bekräftas även från leverantörshåll.

Med hänsyn taget till det som har framkommit vid arbetet med förstudien finner projektgruppen att det finns ett behov av ett statligt ramavtal inom området och rekommenderar således att en upphandling genomförs.

Förstudierapporten är framtagen av:

Fredrik Aglo och Elin Olsson

2 Inledning

2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Statens inköpscentral och omfattar inrikes flygresor.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet övertog från och med den 1 januari 2011 ansvaret för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen. Detta innebär att Statens inköpscentral har som uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter.

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

2.2 Mål med förstudien

Syftet med förstudien är att samla information och kunskap om pågående utveckling inom området samt om vilka behov som myndigheterna har. Förstudien ska även belysa förutsättningarna för att en upphandling inom området ska genomföras. Målet är att arbeta fram ett underlag som kan ge stöd inför ett eventuellt arbete med att ta fram ett förfrågningsunderlag.

Samtliga rekommendationer som lämnas i samband med denna förstudie kan komma att prövas på nytt, ändras och anpassas i en kommande upphandling då ny information kan tillkomma och förutsättningar kan ändras med tiden.

2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Syftet med förstudierapporten har inte varit att ta fram en kravspecifikation till en kommande upphandling, och således är eventuella krav som kan ställas endast beskrivna på en övergripande nivå. Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området. Den innehåller avropande myndigheters och leverantörers synpunkter på det nuvarande ramavtalet samt deras förslag rörande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheters behov och marknadens utbud.

Ramavtalen inom detta område kan i dag användas av statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten.

Kommuner och landsting har således inte rätt att avropa från de statliga ramavtalen på detta område.



2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig till berörda personer inom Statens inköpscentral och de myndigheter som avropar från ramavtalet samt de leverantörer och branschorganisationer på området som är intresserade av en eventuellt kommande upphandling.

2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Statens inköpscentrals projektstyrningsmetodik. Den innefattar:

- initiering av projektet med definition av projektets huvudsakliga mål i form av ett projektdirektiv
- detaljerad planering, dvs. en projektbeskrivning och planering av projektets aktiviteter
- genomförande som omfattat informationsinsamling, analys och författande av förstudierapporten
- leverans av förstudien med föregående kvalitetssäkring.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom att en enkät har skickats ut till avropande myndigheter innehållande frågor kopplade till det nuvarande ramavtalet och till utformningen av en eventuellt kommande upphandling. Därtill har en referensgrupp med deltagare från olika avropande myndigheter deltagit i förstudien och bidragit med värdefull information och synpunkter.

Vidare har projektgruppen haft möten med leverantörer för att få deras syn på det nuvarande ramavtalet och diskutera upplägg av en eventuellt kommande upphandling.

Möte har hållits med ansvarig ramavtalsförvaltare från Statens inköpscentral.

Det har gjorts en samlad bedömning av all information som inkommit i förstudien för att på så sätt undersöka hur en upphandling ska utformas på bästa sätt. Det kan innebära att förslag från enskilda intressenter inte alltid kan beaktas vid utformningen av en eventuellt kommande upphandling.

3 Föregående upphandling

3.1 Upphandlingsform och tidpunkter för anbudsgivning och tilldelning

Den föregående upphandlingen omfattade inrikes flygresor och genomfördes enligt ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Som tilldelningsgrund användes lägsta pris.

Förfrågningsunderlaget publicerades den 17 april 2013 och sista anbudsdag var den 28 maj 2013. Tilldelningsbeslut fattades den 15 augusti 2013. Då det visade sig i att flera leverantörer på marknaden förbisett att lämna anbud i upphandlingen annonserades en kompletterande upphandling vilket skedde den 16 augusti 2013. Sista dag för att lämna anbud i den kompletterande upphandlingen var den 26 september 2013. Tilldelningsbeslut i den kompletterande upphandlingen fattades den 8 oktober 2013. Därtill genomfördes en förhandlad upphandling med en leverantör som inte lämnat anbud i den kompletterande upphandlingen. Ramavtalen började gälla från och med den 1 december 2013.

Ramavtal tecknades med följande leverantörer:

- Flyglinjen Vätterbygden AB
- Malmö Aviation AB
- NextJet AB
- Norwegian Air Shuttle Sweden AB
- Scandinavian Airlines System
- Svenska Direktflyg AB

3.2 Anbudsområden

Upphandlingen var indelad i 77 anbudsområden som vart och ett utgjordes av en avreseort och destination inom Sverige, till exempel Arlanda – Göteborg.

3.3 Leverantörskvalificering, krav och utvärdering

3.3.1 Leverantörskvalificering

Förutom uteslutningsgrunderna i LOU som bland annat innebär en skyldighet att betala skatter och socialförsäkringsavgifter ställdes det krav på att anbudsgivarna skulle redovisa eventuella underleverantörer samt verifiera att ett aktivt miljöarbete bedrevs. Därtill skulle anbudsgivarna inkomma med en beskrivning av sitt arbete för att minska bränsleförbrukningen vid utförandet av tjänsterna.

3.3.2 Ska-krav

Ett antal obligatoriska krav kopplade till tjänsten ställdes i förfrågningsunderlaget såsom krav rörande serviceklasser och extra bagage.

3.3.3 Utvärdering av anbud

I upphandlingen användes pris som enda utvärderingskriterium.

Anbudsgivare skulle lämna pris samt eventuell rabatt för respektive erbjudet anbudsområde. De priser som lämnades skulle vara publika och härröra från en valfri dag under en specifik vecka som angavs i förfrågningsunderlaget. Veckan som valdes inföll ca en (1) vecka innan sista anbudsdag. Därtill skulle pris för bränsletillägg samt eventuella skatter och övriga avgifter anges.

Upphandlingen omfattade två (2) serviceklasser vilka benämndes:

- flexibel, och
- restriktioner

Anbudsgivaren kunde per anbudsområde maximalt erbjuda fem (5) bokningsklasser i flexibel och fem (5) bokningsklasser med restriktioner. Bokningsklasserna skulle inkludera klasser med högst tillgänglighet. Med högst tillgänglighet avsågs bokningsklasser med flest antal stolar per avgång.

Priserna (publikt pris minus rabatt plus bränsletillägg samt eventuella skatter och övriga avgifter) för offererade bokningsklasser inom flexibel respektive restriktioner per anbudsområde adderades och delades med antalet offererade bokningsklasser för att få fram ett genomsnittspris.

Genomsnittspriset för flexibel viktades med 30 % och restriktioner med 70 % varefter de viktade genomsnittspriserna adderades till ett utvärderingspris.

De anbudsgivare, maximalt tre (3) per anbudsområde, som i stigande ordning erhöll lägsta utvärderingspris antogs som ramavtalsleverantörer.

3.4 Överprövning

Upphandlingen överprövades inte.

3.5 Synpunkter och erfarenheter från föregående upphandling

Nedan anges några av de erfarenheter som noterades av den projektgrupp som genomförde föregående upphandling.

Det faktum att en kompletterande upphandling genomfördes på grund av att flera leverantörer förbisett den första upphandlingen visar att det finns en ovana inom flygbranschen att lämna anbud. Det är därför mycket viktigt att säkerställa att samtliga potentiella anbudsgivare får information om att upphandlingen är annonserad.

I förfrågningsunderlaget ställdes krav på att bokningsförfrågningar ska göras via ett bokningssystem. Det uppfattades av vissa leverantörer som otydligt huruvida bokningar via flygbolagens egna webbsajter kunde ses som bokningar via ett bokningssystem eller om det endast avsåg bokning via GDS (Global Distribution System).

Projektgruppen ansåg även att regleringen av de serviceklasser som ingår i upphandlingen kan komma att behöva ses över till kommande upphandling. Ett exempel på detta är vad som avses med att biljetter i serviceklass flexibel ska vara *"Ombokningsbara utan kostnad i sin helhet fram till avgångstidpunkt"*. I samband med frågor och svar i den föregående upphandlingen förtydligades det att avgångstid avser den tidpunkt då incheckning stänger.

4 Nuvarande ramavtal

4.1 Avtalens löptid

Ramavtalen, som började gälla från den 1 december 2013, gäller till och med den 30 november 2017.

4.2 Avropsordning

Avrop från ramavtalet görs genom förnyad konkurrensutsättning. Detta sker genom att en förfrågan skickas ut via den resebyrå som beställaren anlitat till ramavtalsleverantörerna på aktuell destination och avreseort. Förfrågan sker via ett bokningssystem. Den ramavtalsleverantör som vid förfrågan erbjuder den resa/resor som bäst överensstämmer med resenärens/resenärens önskemål avseende avreseort, klass, destination och restid och/eller tidtabell samt har lägst pris erhåller kontraktet.

4.3 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

- Flyglinjen Vätterbygden AB
- Malmö Aviation AB¹
- NextJet AB
- Norwegian Air Shuttle Sweden AB
- Scandinavian Airlines System
- Svenska Direktflyg AB²

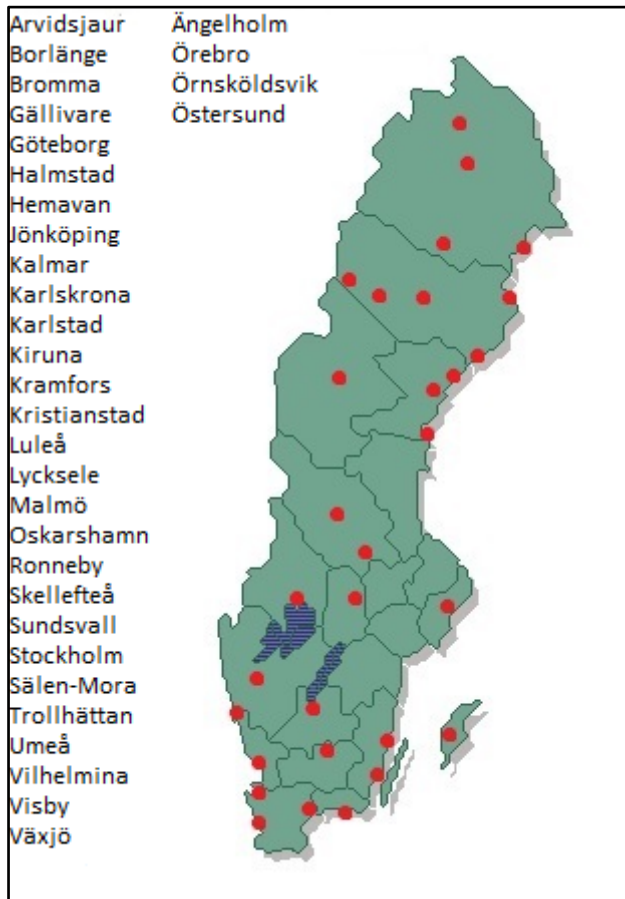
4.4 Upphandlade destinationer

De antagna ramavtalsleverantörerna täckte tillsammans in 32 orter i Sverige, från Malmö i söder till Kiruna i norr. Majoriteten av flygresorna utgick från Arlanda eller Bromma flygplats.

¹ I februari gick Malmö Aviation och Sverigeflyg samman och bildade ett nytt inrikes flygbolag, BRA. BRA är en förkortning för Braathens Regional Airlines. Gällande ramavtal överläts till det nya bolaget med oförändrade villkor.

² Ramavtalet med Svenska Direktflyg AB sades upp i maj 2015.

Upphandlade destinationer 2013



4.5 Försäljningen på ramavtalen

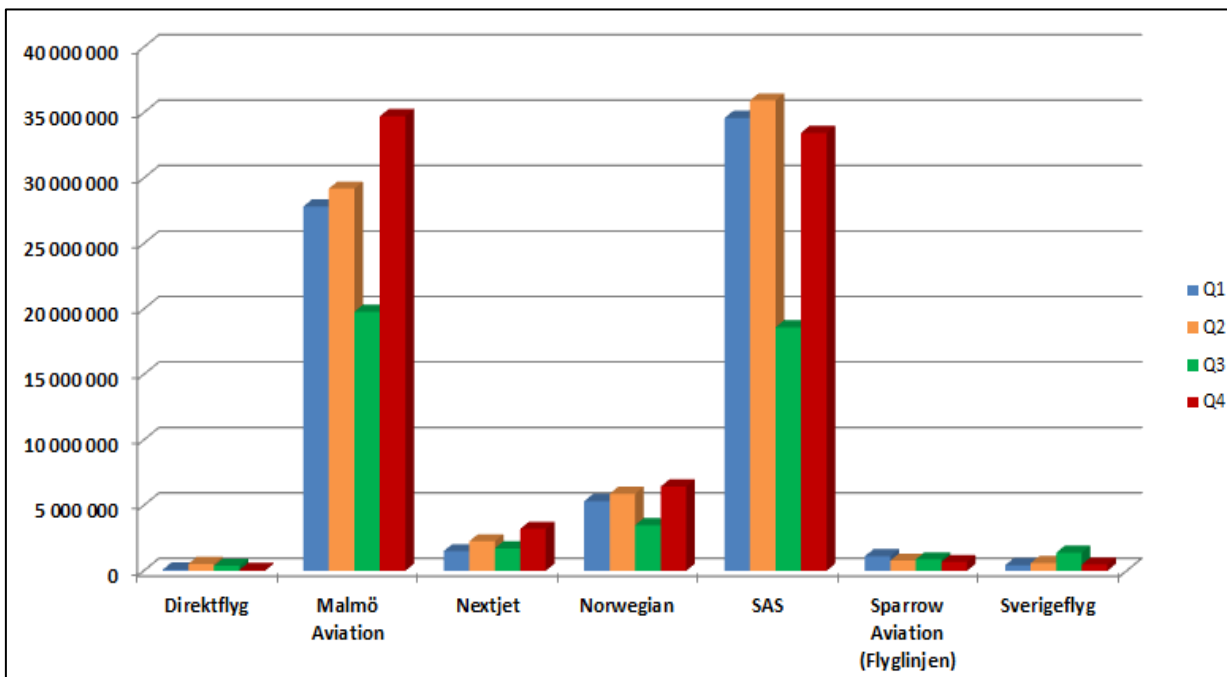
Ramavtalsleverantörerna är skyldiga att en gång per kvartal redovisa den försäljning som skett på ramavtalen.

4.5.1 Total omsättning på ramavtalet

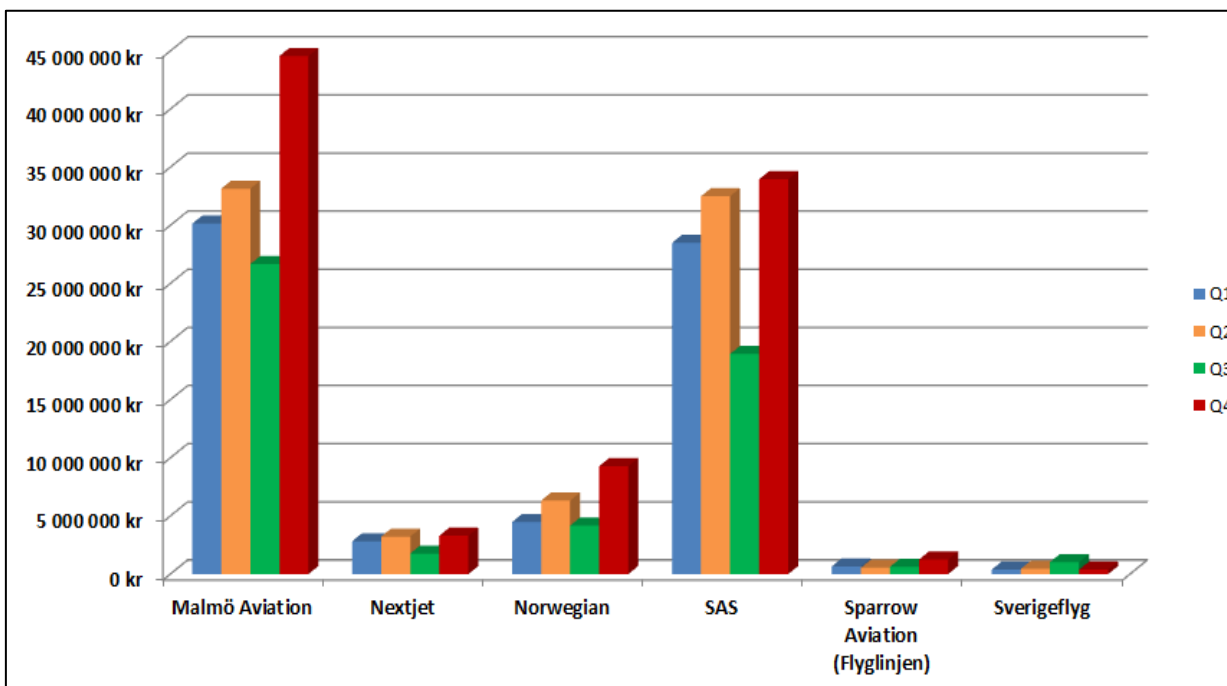
Nedan redovisas omsättningsstatistik avseende perioden kvartal 1 2014 till och med kvartal 3 2016. Statistiken baseras på uppgifter redovisade av ramavtalsleverantörerna.



Omsättning på ramavtalet 2014 fördelat per leverantör och kvartal (SEK)

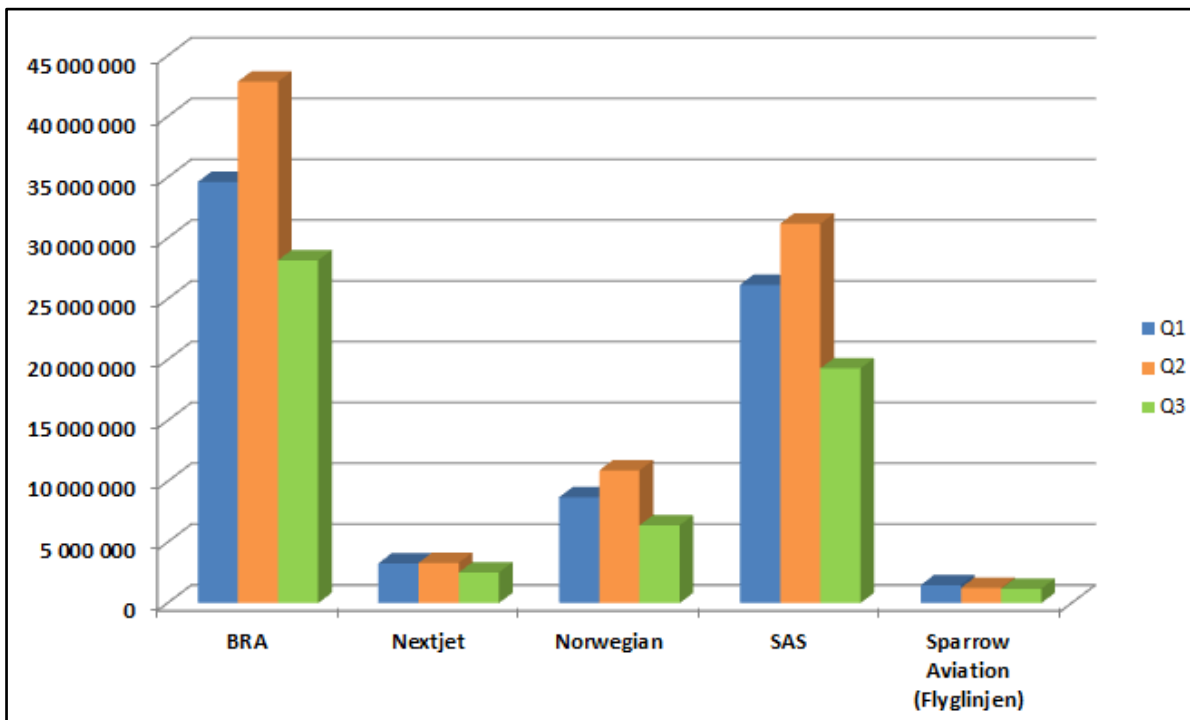


Omsättning på ramavtalet 2015 fördelat per leverantör och kvartal (SEK)

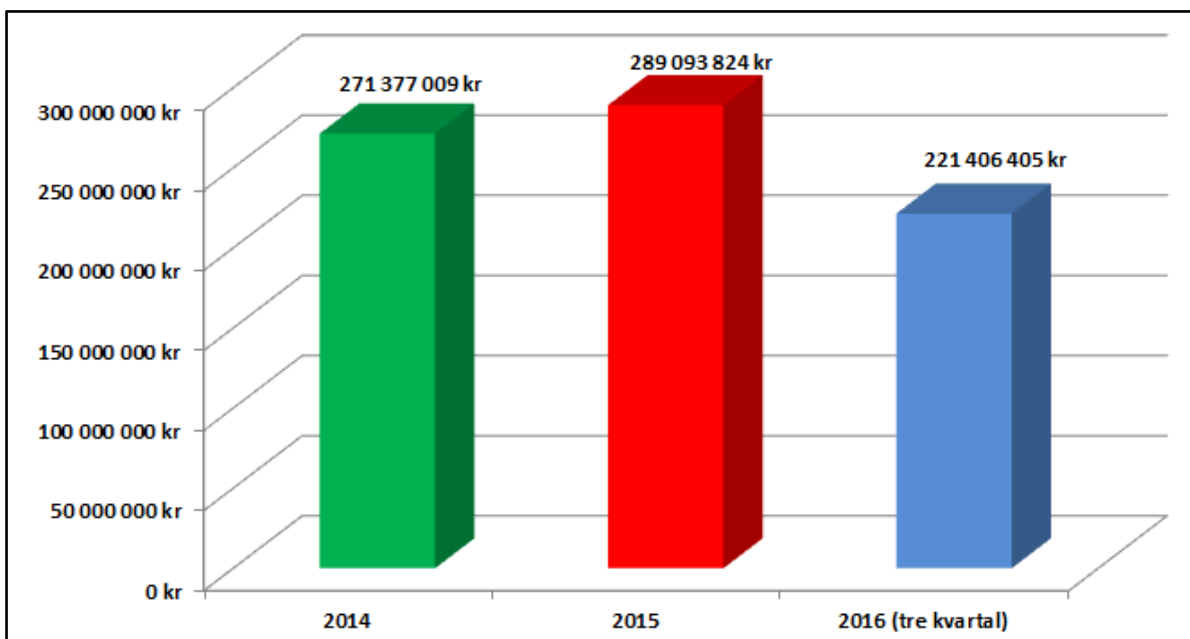




Omsättning på ramavtalet 2016 fördelat per leverantör och kvartal (SEK)



Total omsättning på ramavtalet 2014-2016 (SEK)

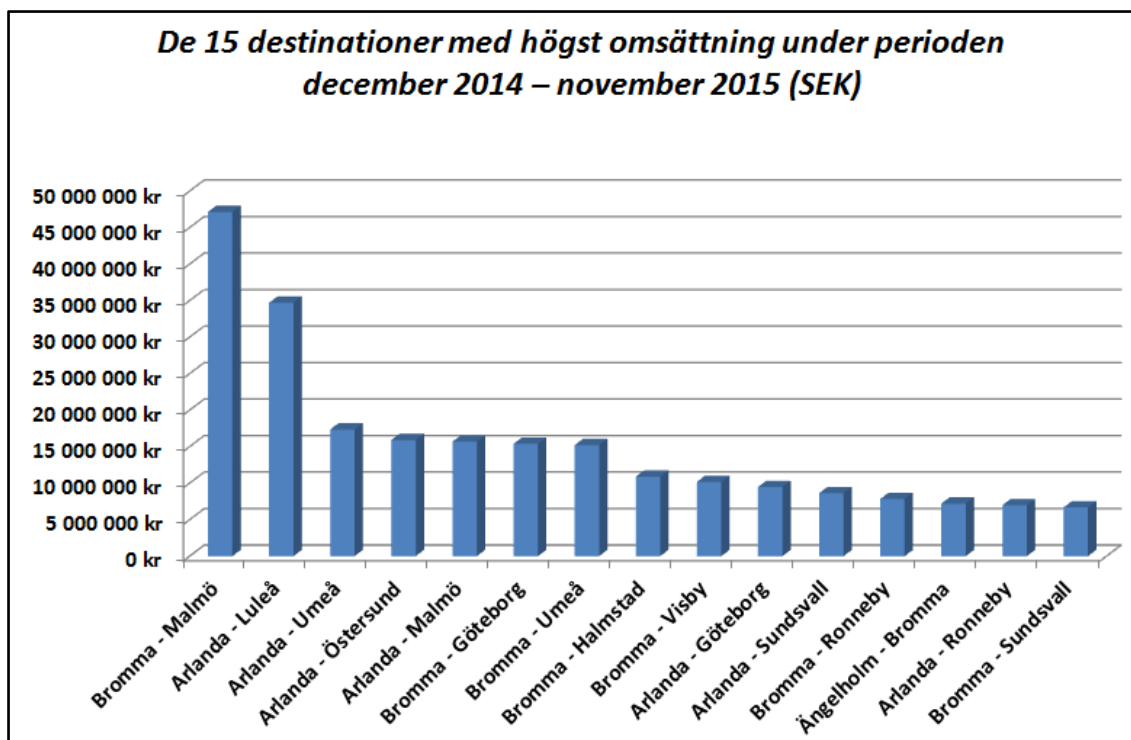


4.5.2 Besparingar

Varje ramavtalsleverantör hade i upphandlingen möjlighet att lämna en rabatt på de publika priser som erbjuds den övriga marknaden. Den lämnade rabattsatsen kunde variera mellan olika destinationer och även mellan olika bokningsklasser och gäller under hela ramavtalsperioden. De rabatterade priserna har inneburit en sammanlagd besparing för de avropande myndigheterna på ca 30 miljoner kronor årligen.

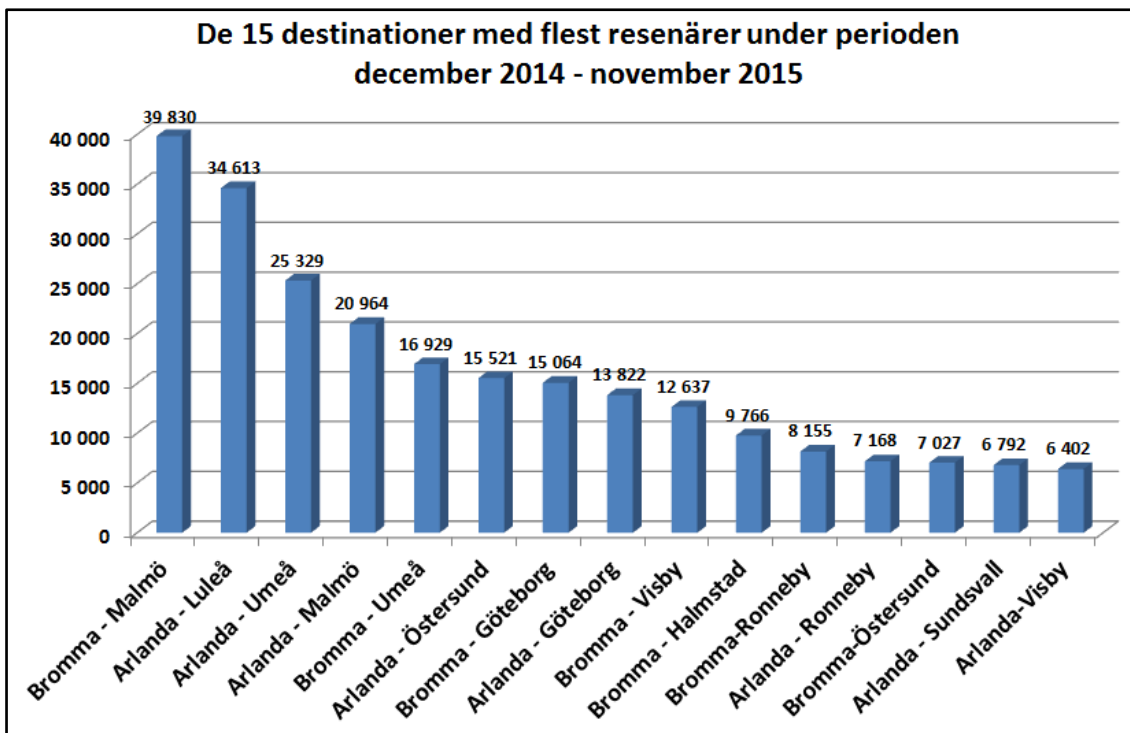
4.5.3 Destinationer med högst omsättning

Nedan visas de 15 destinationer som hade högst omsättning under perioden december 2014 – november 2015. Dessa 15 destinationer stod för ca 80 % av årsomsättningen på ramavtalet för 2015.



4.5.4 Destinationer med flest resenärer

Nedan visas de 15 destinationer som haft flest resenärer under perioden december 2014 – november 2015. Dessa 15 destinationer stod för ca 80 % av det totala antalet resenärer under perioden.



4.5.5 Administrativ avgift

Ramavtalsleverantörerna är skyldiga att betala en administrativ avgift motsvarande en (1) procent på totalt fakturerat nettobelopp.

4.6 Ramavtalsanvändare

Ramavtalet ska användas av myndigheter under regeringen samt myndigheter under riksdagen och offentligt styrda organ som har lämnat bekräftelse till Kammarkollegiet. Bland de avropande myndigheter som avropar inrikes flygresor för störst belopp finns Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Regeringskansliet, Skatteverket, Trafikverket samt flera av landets universitet.

4.7 Förvaltning av ramavtalet

Ramavtalet förvaltas av enheten för ramavtalsförvaltning vid Statens inköpscentral.

4.7.1 Synpunkter och erfarenheter från förvaltningen

Ansvarig ramavtalsförvaltare har ställt samman en förvaltningsrapport innehållande erfarenheter från förvaltningen av ramavtalet samt förslag och synpunkter inför kommande upphandling.

Det nuvarande ramavtalet fungerar enligt ansvarig förvaltare mycket bra och det har under ramavtalsperioden inte framkommit något som tyder på att det finns några större brister i ramavtalskonstruktionen. Några mindre justeringar behöver emellertid göras i kommande förfrågningsunderlag såsom att förtydliga vad som avses med publikt pris samt klargöra om lämnade priser i upphandlingen ska inkludera eller exkludera moms.

Därtill behöver informationen till de avropande myndigheterna om vilka flygbolag som trafikerar de olika flygsträckorna bli tydligare. I de fall ramavtalsleverantörer anlitar s.k. partnerbolag för att trafikera flygsträckor måste det framgå vilket bolag det rör sig om samt klargöras att de lämnade priserna även ska gälla vid resor med partnerbolagen.

5 Informationsspridning av ramavtalen

Information om ramavtalen förmedlas på www.avropa.se. Det är enheten för ramavtalsförvaltning på Statens inköpscentral som är ansvarig för att webbplatsen kontinuerligt uppdateras med relevant information om ramavtalen och ser även till att stöddokumentation i form av exempelvis vägledningar och avropsblanketter finns att tillgå. Därtill anordnas det en gång per år seminariet Reseinfodagen där myndigheter och leverantörer bjuds in för att få information om Statens inköpscentrals reserelaterade ramavtal.

6 Behovsundersökning

I förstudien har det genomförts en enkätundersökning samt ett referensgruppsmöte med deltagare som via www.avropa.se och enkäten anmält sitt intresse för att delta i referensgruppen.

6.1 Myndighetsenkät

En enkät gick under september 2016 ut till 340 avropsberättigade myndigheter. Enkäten besvarades av 142 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 42 %.

Syftet med enkäten var att undersöka behovet av samt önskemål kring tjänster inom ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

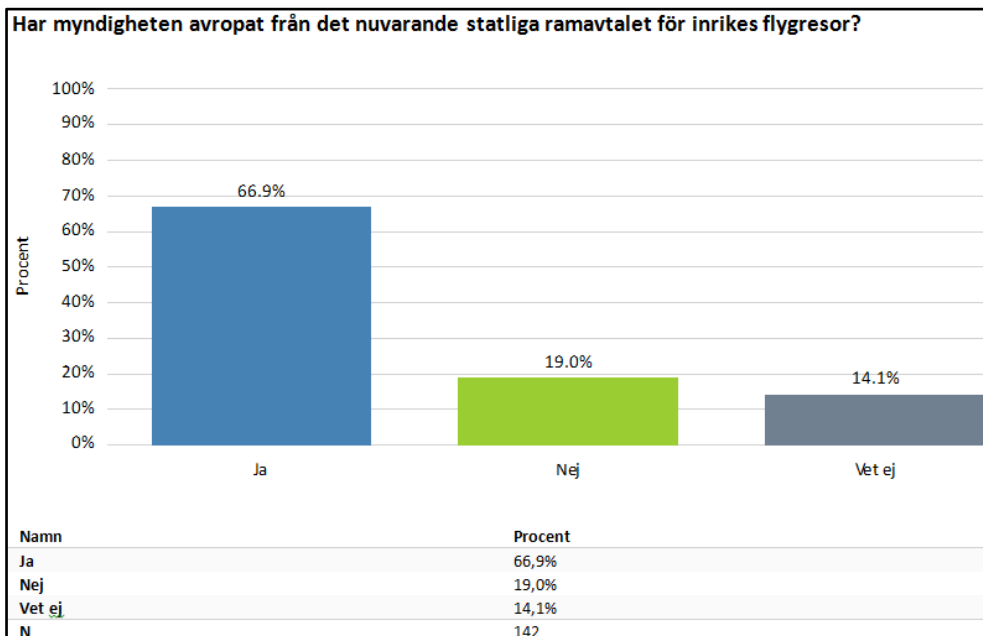
6.1.1 Nyttjande av nuvarande ramavtal och framtida behov

Två tredjedelar av de myndigheter som besvarade enkäten angav att de hade avropat från det nuvarande ramavtalet (se bild 1 nedan). Av de myndigheter som uppgav att de inte använt nuvarande ramavtal uppgav cirka hälften av myndigheterna att de inte haft något behov inrikes flygresor och cirka en fjärdedel angav att de gjort en egen upphandling (se bild 2 nedan). Flertalet av de myndigheter som uppgav att de inte avropat från ramavtalet svarade att de har avtal med en resebyrå som bokar resor. Det är oklart om ramavtalet använts när dessa resebyråer bokar resor.

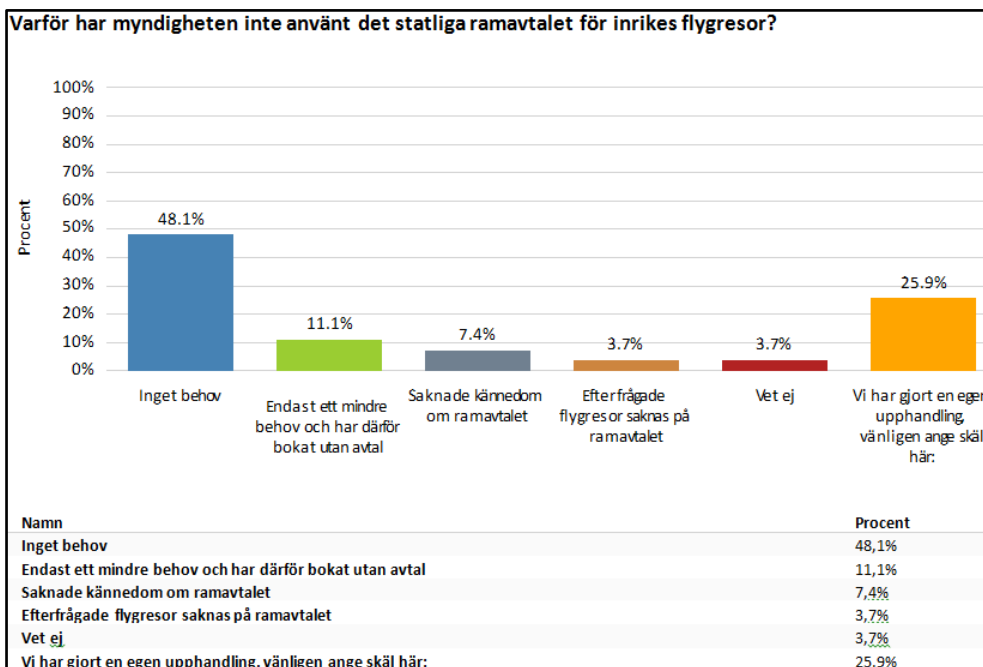
Cirka tre fjärdedelar av de som använt ramavtalet var i allmänhet nöjda med det. Ingen myndighet uppgav sig vara missnöjd med ramavtalet (se bild 3 nedan).

Vad gäller det framtida behovet av inrikes flygresor svarade 69 % av myndigheterna att de planerar att avropa från det statliga ramavtalet (se bild 4 nedan).

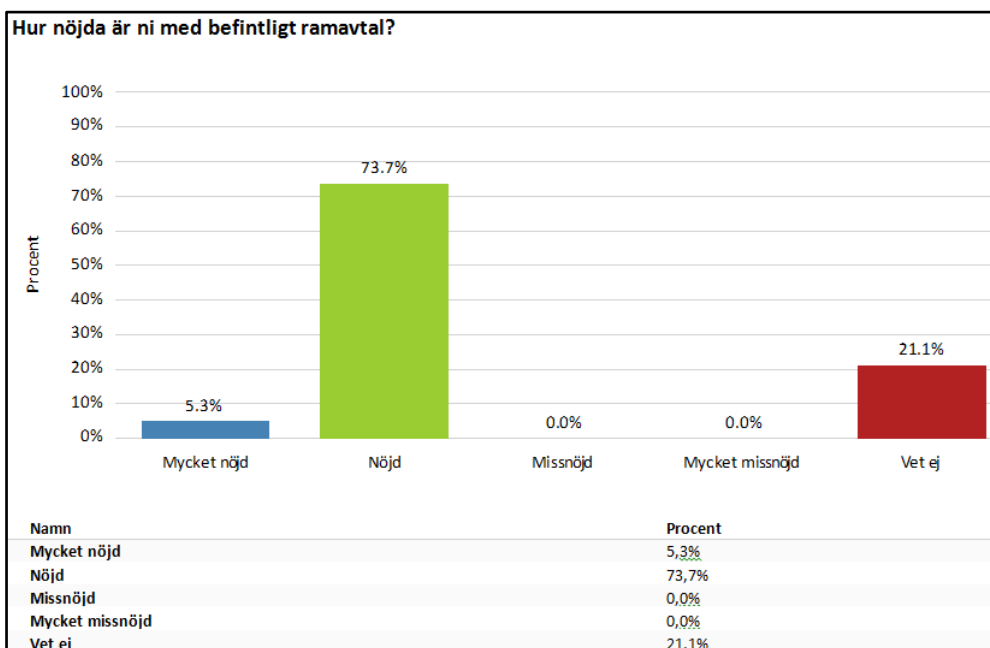
Myndighetsenkät – bild 1



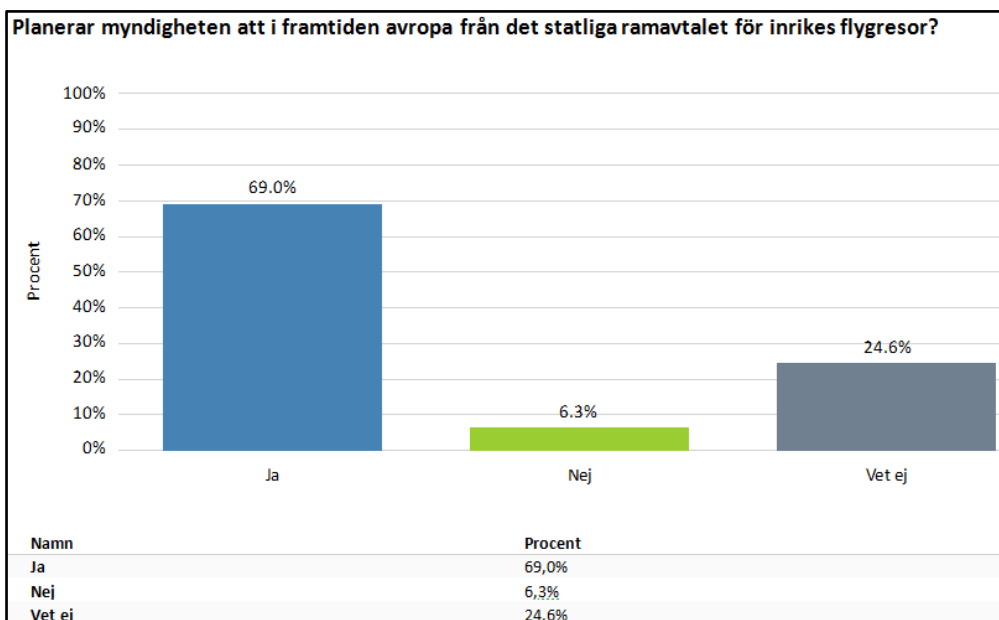
Myndighetsenkät – bild 2



Myndighetsenkät – bild 3



Myndighetsenkät – bild 4



6.1.2 Positiva erfarenheter

Responderande myndigheter hade möjlighet att redovisa de positiva erfarenheter som de haft rörande det nuvarande ramavtalet. Flera myndigheter angav att de inte kunde



besvara frågan då bokningar görs av anlitad resebyrå. Bland de positiva erfarenheter som ändå inkom anges några nedan:

- + *"Det är alltid bra att ha en stabil och någorlunda förutsägbar prisbild över tid."*
- + *"Nuvarande ramavtal uppfyller vårt behov av inrikes flygresor."*
- + *"Enkelt att hitta bra priser på biljetterna. Även om- och avbokningsregler är bra."*
- + *"Vi använder ramavtalet genom vår upphandlade resebyrå och det fungerar bra."*
- + *"Det fungerar smidigt och är lätt att avropa ifrån."*
- + *"Att alla olika pristyper ingår i ramavtalet och att bagage är inkluderat i alla priser."*
- + *"Många upphandlade leverantörer, bra med utsedda kontaktpersoner."*
- + *"Täcker vårt behov bra."*

6.1.3 Förbättringsområden

Statens inköpscentral efterfrågade i enkäten även sådant som myndigheterna anser kunna förbättras i kommande ramavtal. Nedan redovisas ett urval av de förslag och synpunkter som inkom:



- *"Bättre avbokningsregler."*
- *"Kravställ att ingen ombokningsavgift (400-600 kr beroende på flygbolag) tas ut på de lägsta priserna, ha istället bara uppgraderingskostnad till högre pris."*
- *"Om möjligt få med frukost även på de lägsta priserna."*
- *"Undvik mellanlandningar, flera direktflyg."*
- *"Välj flygbolag med aktivt miljöarbete. Här är det viktigt att bolaget jobbar med att förbättra där miljöpåverkan är stor. Alltså är renare/mindre bränsle en viktig aspekt. Att t.ex. endast källsortera är inte gott nog. Att optimera så att flygen inte är halvfulla är även ett annat bra sätt att minska klimatpåverkan. Att klimatkompensera är bättre än ingenting, men kommer i andra hand."*
- *"Lägre priser."*
- *"Att statistik över CO2-utsläpp kontinuerligt skickas ut t.ex. per kvartal till kund."*
- *"Vi vill ha med miljökriteriet vid val av flygbolag."*

6.1.4 Priser

Vad gäller priserna på ramavtalet uppgav cirka hälften av myndigheterna att de var nöjda med priserna. En relativt stor andel av myndigheterna, 38 %, angav att de saknade kännedom om priserna och anledningen till detta torde vara att avropen hanteras av de resebyråer som anlitas av myndigheterna. Flera av de missnöjda myndigheterna angav att de kunde hitta lägre priser på Internet.

6.1.5 Behov av ytterligare flygsträckor

Myndigheterna tillfrågades i enkäten om det fanns ett behov av ytterligare flygsträckor utöver de som finns på det nuvarande ramavtalet. Majoriteten av respondenterna uppgav att det inte fanns något ytterligare behov. Det framkom emellertid att följande direktlinjer saknades:

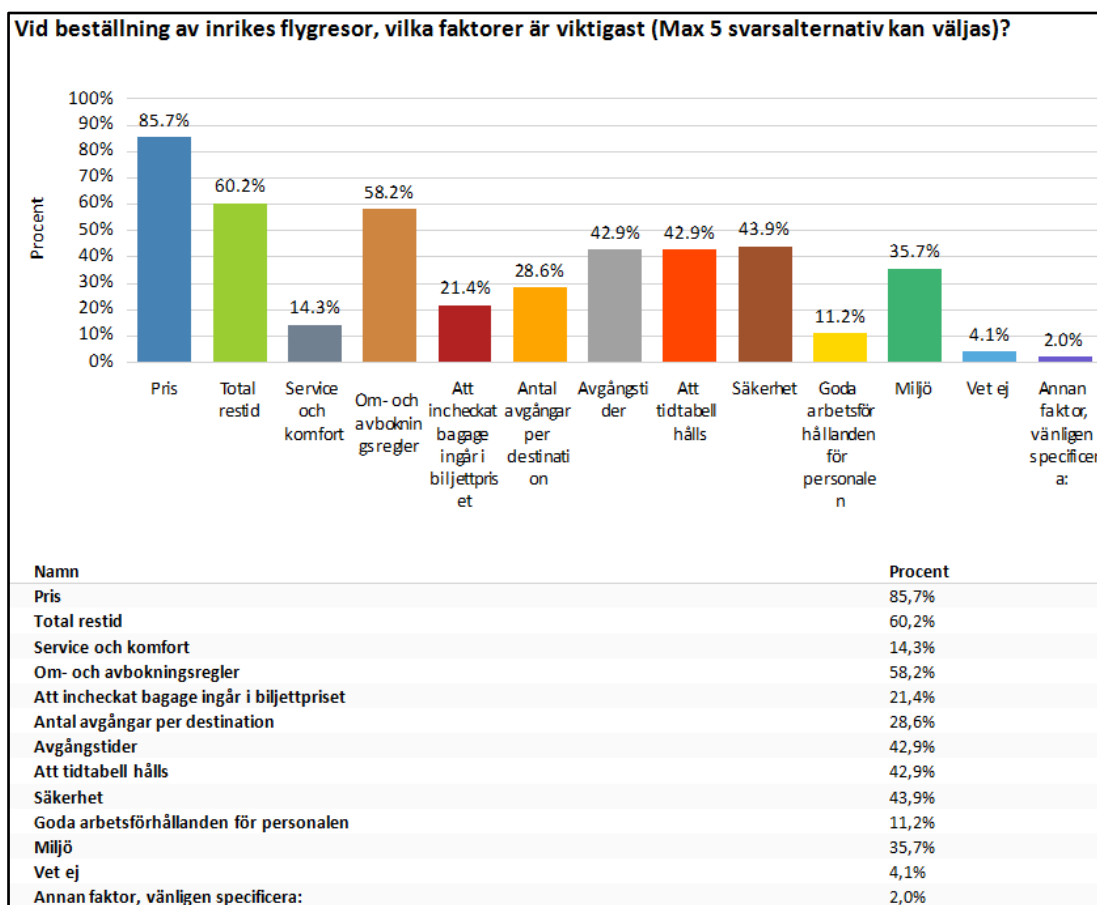
- Sundsvall – Jönköping
- Östersund – Jönköping
- Östersund – Göteborg
- Östersund – Luleå (med mellanlandning i Umeå)
- Göteborg – Kiruna

6.1.6 Viktiga faktorer vid avrop

I enkäten gavs myndigheterna möjlighet att ange maximalt fem faktorer som de anser vara viktigast vid bokning av inrikes flygresor (se bild 5 nedan). Respondenterna hade tretton alternativ att välja emellan och av dessa ansågs följande faktorer viktigast:

- Pris (ca 86 %)
- Total restid (ca 60 %)
- Om- och avbokningsregler (ca 58 %)
- Säkerhet (ca 44 %)
- Avgångstider och att tidtabell hålls (ca 43 %)

Myndighetsenkät – bild 5



6.1.7 Sammanfattning av myndighetsenkät

I nedanstående ruta anges några sammanfattande slutsatser av myndighetsenkäten.

Sammanfattande slutsatser av myndighetsenkäten

- Cirka två tredjedelar av respondenterna har avropat från det nuvarande ramavtalet och inget tyder på att andelen avropande myndigheter kommer att minska framöver.
- Bland de avropande myndigheter som angivit att de inte har avropat från ramavtalet uppgav cirka hälften att de saknar ett behov av inrikes flygresor.
- Det faktum att ingen av de som använt ramavtalet uppgivit att de är missnöjda med ramavtalet får anses visa att det är ett väl fungerande ramavtal.
- Det finns endast ett mindre behov av ytterligare flygsträckor.
- Vid bokning av flygresor är pris, total restid, om- och avbokningsregler, säkerhet, avgångstid samt att tidtabell hålls de viktigaste aspekterna.

6.2 Möte med myndigheter

6.2.1 Om referensgruppsmötet

Den 25 november 2016 genomfördes ett referensgruppsmöte med representanter från sex olika statliga myndigheter som alla på ett eller annat sätt kommit i kontakt med det nuvarande ramavtalet. Syftet med mötet var att få en bild av hur myndigheternas behov av inrikes flygresor ser ut samt att ge möjlighet för referensgruppen att framföra synpunkter och erfarenheter beträffande det nuvarande ramavtalet. Därtill gavs referensgruppen tillfälle att komma med förslag på vad som behöver förändras i en eventuellt kommande upphandling. Nedan anges i korthet vad som avhandlades under mötet.

6.2.2 Miljö

Frågan om möjligheten att klimatkompensera vid bokning av resor från ramavtalet togs upp med referensgruppen. Myndigheterna var eniga om att det inte var möjligt att klimatkompensera då detta skulle ses som ett bidrag vilket myndigheter inte har möjlighet att använda sina medel till. För att det ska vara möjligt att klimatkompensera skulle det krävas att detta bakas in i priset för flygresan.

Flera av myndigheterna tog hänsyn till miljöaspekter i sin resepolicy såsom att tåg ska användas om resan underskrider en viss sträcka (ofta 50 mil), att mellanlandningar i

möjlige mån ska undvikas samt att flygbolag som bedriver ett aktivt miljöarbete ska väljas. En av myndigheterna hade även satt upp ett specifikt mål för hur mycket av utsläppen av CO2 som ska minskas per anställd.

6.2.3 Bonusprogram

Myndigheterna var överens om att i den mån som bonuspoäng tjänas inom ramen för tjänsten ska dessa utnyttjas i samband med tjänsteresor, och att detta bör regleras i respektive myndighets resepolicy. En av myndigheterna ansåg att bonuspoäng över huvudtaget inte bör erhållas vid tjänsteresor då möjligheten till bonusförmåner riskerar att påverka valet av flygbolag.

Att hantera intjänad bonus innebär mycket administration för den enskilda myndigheten. Flera av myndigheterna hade därför önskemål om att flygbolagen skulle exkludera bonuspoäng för de resor som bokas från ramavtalet.

En annan aspekt av frågan om hantering av intjänade bonuspoäng är att bonuskortet är personliga och således kan användas både privat och inom tjänsten vilket kan göra det svårt att spåra vilka poäng som erhållits i samband med tjänsteresor. Det skulle enligt referensgruppen läggas ett stort ansvar på den enskilda individen om denne skulle behöva hantera detta.

6.2.4 Priser

Myndigheterna ansåg att den nuvarande modellen med dynamiska priser var bra då den sannolikt inneburit lägre priser jämfört med en modell med takpriser.

Flera av myndigheterna önskade att flygbolagen ska kunna erbjuda så kallade genomgåendepriiser vilket innebär att bolagen lämnar ett (1) pris trots att resan innefattar mellanlandningar med byten. En fördel med genomgåendepriiser är att bolagen ansvarar för att incheckat bagage kommer fram även i de fall resenären blir sen och måste bokas om till en annan flight.

Det finns ett behov bland myndigheterna att kunna avropa årskort. En av myndigheterna önskade att flygbolagen inte ska ha möjlighet att ta ut administrationsavgifter (ca 3 000 – 5 000 kr) vid köp av årskort. Flera av myndigheterna önskade att Statens inköpscentral tar in rabatter på årskort i en eventuellt kommande upphandling.

6.2.5 Bokningsregler

En av myndigheterna önskade att ombokningsavgiften för de billigaste biljetterna ska tas bort. Enligt myndigheten innebär ombokningsavgiften att biljetten blir dyrare än vad den hade blivit jämfört med om den lite dyrare biljetten skulle ha valts från början (som dessutom innefattar fler tilläggstjänster). Myndigheten ifråga menade att flygbolagen ändå tjänar pengar genom att uppgradering sker till en biljett med ett högre pris.

6.2.6 Tilläggstjänster

På det nuvarande ramavtalet ingår möjligheten att ta med bagage i samtliga biljettpriser. Det rådde delade meningar bland myndigheterna om det fanns ett behov av ytterligare tilläggstjänster inom inrikesflyget. En av myndigheterna menade att många resenärer efterfrågar att frukost ska ingå i biljettpriset då detta underlättar för resenären när flyget avgår tidigt på morgonen. Även möjligheten att ta med extra bagage till ett rabatterat pris efterfrågades av ett par myndigheter.



7 Marknadsundersökning

Marknadsundersökningen har genomförts genom att analysera marknaden och undersöka hur branschen anser att en eventuell upphandling lämpligen bör utformas. En viktig informationskälla har varit de möten som genomförts med befintliga ramavtalsleverantörer.

7.1 Marknaden

Enligt Transportstyrelsen statistik uppgick antalet passagerare som flög inrikes 2015 till 7,46 miljoner. Enligt myndighetens prognoser kommer antalet resenärer att 2016 uppgå till drygt 7,6 miljoner. År 2022 beräknas antalet resenärer ha ökat till ca 8 miljoner passagerare.³ Som jämförelse kan nämnas att SJ 2015 hade 25,2 miljoner resenärer.⁴

Marknaden för inrikesflyg domineras av flygbolagen BRA, Norwegian och SAS. Därtill finns några mindre aktörer såsom NextJet, Direktflyg och Sparrow, som främst trafikerar linjer som de större bolagen har valt bort.

Samtliga flygbolag som Statens inköpscentral har träffat under förstudien är eniga om att det råder en mycket hård konkurrens på marknaden för inrikesflyg. Konkurrenssituationen innebär att priserna är mycket pressade vilket i sin tur medför att det är svårt för flygbolagen att göra en förtjänst. En av leverantörerna beskriver det som särskilt svårt att få en god lönsamhet på de mindre orterna då efterfrågan på dessa orter är begränsad till morgon- och kvällsavgångar. Generellt sett har urbaniseringen lett till en minskad efterfrågan på vissa av de mindre orterna.

Konkurrensen från andra transportslag är som störst på destinationer i södra Sverige där kommunikationerna är bättre utbyggda. Ser man till de mer avlägsna orterna längre norrut finns färre alternativ till flyget.

Inrikesflyget trafikeras på 34 flygplatser spridda över landet, från Malmö i söder till Kiruna i norr. Enligt flygbolagens webbsidor trafikerar bolagen följande orter:

³ http://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/luftfart/statistik_och_analys/prognoser-luftfart/prognos-2016-2022-var.pdf. Den redovisningsprincip som Transportstyrelsen följer innebär att en linje som startar på en inrikes flygplats och vars slutdestination är en utrikes flygplats, men som mellanlandar på en inrikes flygplats (för att ta ombord nya passagerare) redovisas som en inrikes flygning, och passagerarna redovisas således som inrikes passagerare.

⁴ https://www.sj.se/content/dam/Beta/pdf/%C3%85rs-och-h%C3%A5llbarhetsredovisningar/SJ_Ars-och%20hallbarhetsredovisning_2015-2.pdf.

Svenskt inrikesflyg 2016

SAS

Trafikerar:

Arlanda, Göteborg, Luleå, Kalmar, Kiruna, Malmö, Ronneby, Skellefteå, Sundsvall, Umeå, Visby, Åre/Östersund samt Ängelholm/Helsingborg

BRA

Trafikerar:

Bromma, Göteborg, Halmstad, Kalmar, Malmö, Mora, Ronneby, Sundsvall, Trollhättan, Visby, Växjö, Umeå, Åre/Östersund, samt Ängelholm/Helsingborg

Norwegian

Trafikerar:

Arlanda, Göteborg, Kiruna, Luleå, Malmö, Umeå samt Visby

NextJet

Trafikerar:

Arlanda, Arvidsjaur, Gällivare, Göteborg, Hemavan, Jönköping, Karlstad, Kramfors, Lycksele, Sundsvall, Vilhelmina, Visby, Västerås samt Örnsköldsvik

Direktflyg

Trafikerar:

Arlanda, Hagfors, Torsby, Umeå samt Åre/Östersund

Sparrow

Trafikerar:

Arlanda samt Kristianstad

7.2 Möte med leverantörer

7.2.1 Om leverantörsmöten

Projektgruppen genomförde under oktober 2016 möten med tre flygbolag vilka samtliga är leverantörer på det nuvarande ramavtalet. Syftet med mötena var att fånga upp leverantörernas erfarenheter av det nuvarande ramavtalet och ge leverantörerna möjlighet att komma med synpunkter gällande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Vid mötena diskuterades även vilka generella utmaningar som finns på marknaden för inrikes flygresor.

En ramavtalsleverantör som projektgruppen inte haft möjlighet att träffa har istället fått frågor utskickade till sig via e-post.

Nedan följer en kortfattad sammanfattning av vad som framkom vid leverantörsmötena samt av svaret som inkom via e-post.

7.2.2 Om det nuvarande ramavtalet

Under mötena framkom det att leverantörerna var eniga om att det nuvarande ramavtalet i huvudsak är ett väl fungerande ramavtal som används av många myndigheter. Flera



leverantörer uttryckte emellertid en önskan om att kunna lägga till nya destinationer till ramavtalet under avtalsperioden. Bolagen menar att det är en föränderlig bransch och att det därför vore bra om ramavtalet var mer flexibelt i detta avseende. Om det även fortsättningsvis inte kommer vara möjligt att lägga till nya flygsträckor under avtalsperioden vill bolagen inte ha en alltför lång avtalsperiod. Bolagen menade att ramavtalet initialt inte bör löpa längre än 1-2 år.

Därtill framfördes det synpunkter på att de avropande myndigheternas självbokningssystem var inställda på sådant sätt att vissa leverantörers bokningsklasser blockas och därmed inte syns i systemen. Vidare fanns det ett missnöje rörande att flygbolags bonusprogram ibland styr myndigheters val av flygbolag i samband med bokning.

7.2.3 Utformning av kommande upphandling

7.2.3.1 Anbudsområden och bokningsklasser

En av leverantörerna framhöll att det vid utformningen av anbudsområdena är viktigt att separera Bromma från Arlanda så att dessa två flygplatser inte ingår i samma anbudsområde. Vidare menade leverantören att anbudsområden inte bör innefatta flygsträckor där mellanlandning ingår, istället bör endast direktflyg upphandlas.

Samtliga leverantörer uppgav att de definitioner av serviceklasser som används i det nuvarande ramavtalet är kompatibla med de serviceklasser som leverantörerna erbjuder inom inrikesflyget. Även kravet på antal utvärderade bokningsklasser i förra upphandlingen (fem i vardera serviceklass) kan uppfyllas. Vilka tilläggstjänster (till exempel frukost och WiFi) som ingår i respektive serviceklass kan emellertid skilja sig mellan de olika bolagen.

7.2.3.2 Antal leverantörer per flygsträcka

Leverantörerna tillfrågades om den nuvarande begränsningen på maximalt tre flygbolag per flygsträcka även bör gälla även fortsättningsvis. Två av bolagen menade att antalet ramavtalsleverantörer per flygsträcka bör bestämmas utifrån den konkurrens som finns på respektive destination, antalet leverantörer bör således inte vara desamma för alla anbudsområden. Ett av bolagen menade även att färre leverantörer per flygsträcka kan leda till lägre priser genom att bolagen då kan få större volymer. För destinationer som flygbolag trafikerar säsongvis bör, enligt en av leverantörerna, fler än tre flygbolag kunna antas för att på så sätt säkerställa ett bra utbud året runt.

7.2.3.3 Utvärderingskriterier

I den förra upphandlingen av inrikes flygresor utvärderades endast pris. På frågan om det finns kvalitativa aspekter av tjänsten som skulle kunna utvärderas i en kommande upphandling kom leverantörerna med flera förslag. Föreslagna utvärderingskriterier skiljer sig emellertid i viss mån från leverantör till leverantör då bolagen har olika fokusområden. Nedan anges de förslag på utvärderingskriterier mervärden (bortsett från pris) som framfördes av leverantörerna:

- Total restid,
- punktlighet,
- antal avgångar per vecka (frekvens),
- tidtabell,
- miljö,
- anställdas arbetsvillkor, samt
- CSR.

7.2.3.4 Prismodell

I nuvarande ramavtal användes för första gången en modell som innebär att ramavtalsleverantörerna lämnat en rabatt på de priser som erbjuds den övriga marknaden. Samtliga leverantörer framhöll att det är en bra modell och att de inte önskar gå tillbaka till en modell med fasta takpriser. Leverantörerna menade att det är svårt att offerera fasta priser som ska gälla i upp till fyra och att det sannolikt innebär att priserna blir högre.

Leverantörerna var även positiva till att implementera samma prisutvärderingsmodell som användes i Statens inköpscentrals upphandling av utrikesflyg som genomfördes 2016. Utvärderingsmodellen innebär i korthet att anbudsgivare lämnar priser på flygresor som ska vara bokningsbara under en särskilt angiven vecka under anbudstiden. Vidare ska avresedatum och hemresedatum för utvärderade flygresor ligga inom ett datumintervall under en annan månad. Leverantörerna framhöll att det är viktigt att säkerställa att de valda datumintervallerna inte sammanfaller med lov då priser och tidtabell kan skilja sig från vad som gäller resten av året. Därtill får val av datumintervall enligt leverantörerna inte medföra att flyglinjer som endast trafikeras under en viss begränsad period under året (säsong) inte kan offereras.

Vad gäller möjlighet att erbjuda grupprabatter, klippkort och årskort skiljer sig leverantörerna åt. En av leverantörerna uppgav att detta inte alls ingår i bolagets utbud, medan de två övriga leverantörerna erbjuder detta. En av leverantörerna menade att Statens inköpscentral bör ta in priser för årskort i kommande upphandling.

7.2.3.5 Miljökrav

En återkommande fråga inom flygbranschen är när det kommer vara möjligt att i stor skala börja flyga med biobränsle. I samband med leverantörsmötena framkom det att flygbolagen önskar börja använda biobränsle i större omfattning, men att den låga tillgången och de höga priserna innebär att det är alltför kostsamt i nuläget (flera gånger dyrare än fossilt bränsle).

För att minska bränsleförbrukningen satsar samtliga leverantörer på att kontinuerligt förnya flygplansflottan. Tack vare ny teknik, bättre material och hur man flyger planen har bränsleförbrukningen stadigt minskat.

Vidare förordade två av leverantörerna som är certifierade enligt ISO 14 001 att en sådan certifiering skulle vara ett obligatoriskt krav i upphandlingen.

7.2.3.6 Anställningsvillkor

Samtliga leverantörer uppgav att all deras personal som arbetar ombord på flygplan har sin bas i Sverige och har kollektivavtal. Två av leverantörerna använder sig ibland av s.k. wet lease vilket innebär att bolagen hyr flygplan med besättning. När det gäller wet lease används ibland bolag som inte har tecknat kollektivavtal för den personal som arbetar på flygplanen.

7.2.4 Sammanfattning av leverantörsmöten

Sammanfattning av leverantörsmötena

- Leverantörerna är på det stora hela nöjda med det nuvarande ramavtalet.
- Det finns en önskan bland leverantörerna att kunna lägga till nya destinationer under ramavtalsperioden.
- De nuvarande definitionerna av serviceklasser fungerar även fortsättningsvis.
- Antal flygbolag per flygsträcka (anbudsområde) bör bestämmas utifrån konkurrenssituationen på respektive destination.
- Leverantörerna kom med flera förslag på möjliga utvärderingskriterier utöver pris såsom total restid och antal avgångar.
- Modellen med att lämna rabatt på publika priser bör användas även i kommande upphandling. Leverantörerna framhöll dock att utvärderingsmodellen måste utformas på ett sådant sätt att de även kan offerera de flyglinjer som endast trafikeras under en viss del av året (säsongsflyg).
- Bristen på biobränsle på marknaden innebär att det är alltför kostsamt att använda detta i större skala.
- Flygbolagen har tecknat kollektivavtal för sin kabinpersonal. Dock kan det förekomma att personal hyrs in som inte har kollektivavtal vid s.k. wet lease.

8 Hållbarhet

8.1 Miljö

8.1.1 Flygets påverkan på klimatet

Luftfarten bidrar till en uppvärmning av klimatet via förbränning av flygbränsle vilket främst bildar koldioxid (CO₂) och vattenånga (H₂O). Då luftfartens utsläpp till största delen sker på hög höjd i atmosfären bidrar även andra ämnen (utöver koldioxid och vattenånga) till att flygets totala påverkan på klimatet är omkring dubbelt så stor som enbart flygets utsläpp av koldioxid.⁵ Enligt FN:s klimatpanel, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), stod flyget 2010 för 2,6 % av alla energirelaterade koldioxidutsläpp.⁶

En rapport som tagits fram av Chalmers 2016 beskriver vilken klimatpåverkan som svenska befolkningens internationella flygresor har. Enligt rapporten har Sveriges officiellt rapporterade totala utsläpp av koldioxid minskat med 24 % sedan 1990. Ser man bara till utsläppen från svenska invånarens internationella flygresor har emellertid dessa ökat med 61 % under samma period. Inrikesflyget stod för 10 % av dessa utsläpp.⁷

Kortare flygningar, vilket inrikesflygningar ofta är, innebär mindre höghöjdsutsläpp då flyget aldrig stiger över 10 000 meter. Å andra sidan är den största bränsleåtgången för en flygresa i regel vid start och landning. För en kort flygresa blir klimatutsläpp från start och landning mycket större i relation till hela resan jämfört med en lång resa.⁸

8.1.2 Åtgärder för att minska flygets påverkan på klimatet

8.1.2.1 Ökad kabinfaktor

Flygbranschen arbetar kontinuerligt med att försöka minska utsläppen av koldioxid. Det effektiviseringsarbete som pågår har lett till att utsläppen ökar långsammare i förhållande till den ökning som skett av det totala antalet flygresor. En stor del i detta kan förklaras genom att en ökning av kabinfaktorn skett, det vill säga att flygplanen har färre tomma stolar.⁹

⁵ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Flygets-klimatpaverkan/Flygets-utslapp/>

⁶ <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>

⁷ <http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/240574/240574.pdf>

⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/utslappen-av-vaxthusgaser/Flygets-klimatpaverkan/>

⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/utslappen-av-vaxthusgaser/Flygets-klimatpaverkan/>

8.1.2.2 Ny flygplansteknik

Ett annat sätt för flygbranschen att minska utsläppen är att förnya flygplansflottan. Enligt Europeisk flygforskning och flygindustri ska det vara möjligt att till år 2020 kunna utveckla flygplan med 50 procent mindre bränsleförbrukning och därmed koldioxidutsläpp, 80 procent lägre utsläpp av kväveoxider och halverat buller, jämfört med de flygplan som produceras idag. De modernaste flygplanen drar idag cirka 0,3 liter bränsle per passagerare och mil.¹⁰

8.1.2.3 Biobränslen

Vidare pågår det ett arbete med att utveckla alternativa bränslen för kommersiell flygtrafik. De bränslen som anses ha högst potential är andra generationens biobränslen som utgörs av bland annat alger, jatropha och camelina. I Sverige är restprodukter från skogsindustrin den råvara som i dagsläget är mest intressant.¹¹

Priset på biobaserat jetbränsle är omkring fyra till fem gånger högre jämfört med konventionellt jetbränsle vilket leder till en begränsad efterfrågan på denna typ av bränsle. Den begränsade efterfrågan leder i sin tur till att det inte byggs tillräckligt många anläggningar för att producera biobränslen för att därmed på sikt kunna få ner priset.¹²

EU-kommissionen driver ett projekt som har som målsättning att ca fyra procent av det totala behovet av flygbränsle inom Europa ska komma från biomassa 2020. I projektet som benämns FlightPath 2020 ingår myndigheter från medlemsstaterna, flygbolag, flygplanstillverkare och bränsletillverkare. Ett liknande samarbete finns även inom Norden kallat Nordic Initiative on Sustainable Aviation (NISA).

I EU:s vitbok från 2011 benämnd "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" angavs som målsättning att luftfarten ska nå en 40 procentig användning av hållbara bränslen med lågt innehåll av kol till 2050.

8.1.2.4 Gröna flygningar

Gröna flygningar består av tre delar – grön avgång, raka flygvägar och grön inflygning.¹³

Gröna avgångar innebär minskad miljöpåverkan under utflygningsfasen genom optimering av markrörelser och motorkörning på marken samt effektivast möjliga utflygning på väg till marschhöjd. Tanken är att starten planeras redan då planet står vid gaten genom att motorerna startas först när man vet att planet inte behöver stå i kö på väg ut till startbanan. När flygplanet startar optimeras gaspådraget hela vägen upp till marschhöjd, vilket också gör att bränsleförbrukningen minskar.

¹⁰ <https://www.swedavia.se/om-swedavia/hallbarhet/miljo/flyget-klimatpaverkan/#gref>

¹¹ <https://www.swedavia.se/om-swedavia/hallbarhet/miljo/flyget-klimatpaverkan/#gref>

¹² Angående den följande diskussionen, se <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Biobrandslen/>

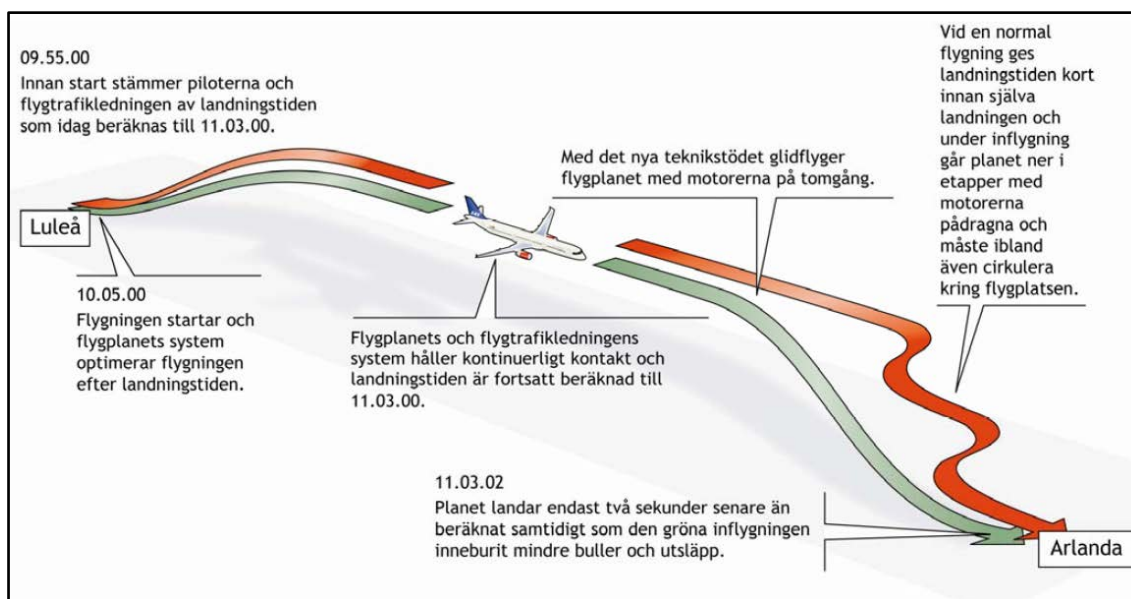
¹³ Angående den följande diskussionen, se <https://www.swedavia.se/om-swedavia/hallbarhet/miljo/flyget-klimatpaverkan/grona-flygningar/>

Raka flygvägar syftar till att optimera och förkorta hela flygningar. Vid tester på sträckan Arlanda – Landvetter har det uppnåtts besparingar på minst 130 kg koldioxid per flygning.

En grön inflygning innebär mindre buller samtidigt som bränsleförbrukningen och luftutsläppen blir lägre. Vid grön inflygning sjunker flygplanet kontinuerligt från sin marschhöjd till landningsbanan. Genom att sjunka kontinuerligt behövs i det närmaste inget motorpådrag, vilket sparar bränsle och utsläpp.

Eftersom flygplanets dator har kontinuerlig kontakt med utrustning på marken kan hela flygningen anpassas efter den exakta landningstidpunkten. Det innebär också att flygledaren och piloten tillsammans kan planera en jämn inflygning - planet glidflyger istället för dagens stegvisa flygsätt. En sådan inflygning kan spara upp till 150 kg bränsle och 450 kg koldioxidutsläpp.

Grön inflygning



I nuläget genomförs gröna inflygningar på alla Swedavias flygplatser och på Arlanda under lågtrafik eftersom det inte går att blanda gröna och normala inflygningar under högtrafik.

8.1.2.5 Klimatkompensation

Klimatkompensation innebär att resenären väljer att betala en extra avgift som går till projekt som syftar till att minska utsläppen av koldioxid motsvarande de utsläpp som flygresan orsakat. Projekten behöver inte vara kopplade till transportsektorn utan utgörs många gånger genom exempelvis plantering av nya träd eller utbyten av mindre hållbara

sätt att exempelvis producera el eller värme, till mer miljöanpassade alternativ som bidrar till att minska utsläppen av koldioxid.¹⁴

För att beräkna en resas utsläpp kan exempelvis ICAO:s¹⁵ beräkningsmodell, ICAO Carbon Emission Calculator användas.¹⁶

8.1.2.6 Utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter syftar till att minska utsläppen av växthusgaser. Systemet omfattar EES¹⁷ och innebär att flygbolagen tilldelas en viss mängd gratis utsläppsrätter varje år som baseras på flygbolagens produktion av passagerarkilometer och frakt ton/kilometer under 2010. Resterande behov av utsläppsrätter får flygbolagen köpa. Det finns flera undantag till reglerna, varav det viktigaste är att systemet endast gäller för flygningar med start- och landning inom EES.¹⁸

8.1.3 Lagstiftning på miljöområdet

8.1.3.1 Luftfartslagen

Enligt luftfartslagen (2010:500) ska ett luftfartyg vara miljövänligt när det används vid luftfart. Med miljövänligt menas att luftfartyget är konstruerat, tillverkat, utprovat, utrustat och underhållet på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning.

8.1.3.2 Miljöledning i statliga myndigheter

I förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter regleras att statliga myndigheter ska ha ett miljöledningssystem som tar hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan. Bland annat ska koldioxidutsläpp vid tjänsteresor med flyg redovisas. I det nuvarande ramavtalet ska ramavtalsleverantörerna en gång per år leverera miljöstatistik avseende resor som avropats från ramavtalet.

¹⁴ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Vanliga-fragor-och-svar/Vad-innebar-det-att-klimatkompensera-och-hur-gor-jag/>

¹⁵ ICAO står för International Civil Aviation Organization och är ett specialorgan inom Förenta nationerna, vars uppgift är att underlätta flygning mellan världens länder och bidra till ökad flygsäkerhet, genom att verka för gemensamma och ändamålsenliga regler.

¹⁶ <http://www.icao.int/environmental-protection/CarbonOffset/Pages/default.aspx>

¹⁷ EES står för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och innefattar samtliga medlemsstater inom EU samt Island, Lichtenstein och Norge.

¹⁸ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/EU-ETS/>

9 Andra upphandlingar inom området

Det får anses vara en relativt ovanlig företeelse att upphandlingar av flygresor görs inom statlig sektor. En anledning till detta kan vara att det nu gällande statliga ramavtalet täcker in det allra största behovet bland de statliga myndigheterna. I de fall det nuvarande ramavtalet inte täcker in myndigheternas behov av flygresor kan detta med största sannolikhet täckas genom direktupphandling.

Försvarets materielverk (FMV) gjorde 2013 emellertid en större upphandling av inrikesflyg för Försvarmaktens räkning. Det upphandlade avtalet beräknades omsätta ca 150 MSEK per år och omfattade ca 25 destinationer i Sverige. Upphandlingen genomfördes genom ett öppet förfarande med lägsta pris som tilldelningsgrund. De priser som togs in i upphandlingen utgjorde sedan takpriser under avtalsperioden. Leverantörerna fick således inte lämna högre priser i samband med avrop, däremot kunde priserna justeras nedåt. Med undantag för fyra av destinationerna där rangordning användes skedde avrop genom att en pris och produktkontroll gjordes hos de leverantörer som myndigheten tecknat avtal med på aktuell destination för att fastställa vilken resa som bäst överensstämde med resenärens önskemål.

Försvarmakten har efter att det upphandlade ramavtalet löpt ut den 1 oktober 2015 valt att avropa flygresor från Statens inköpscentrals ramavtal.

10 Överprövningsmål inom området

Projektgruppen har inte funnit något överprövningsmål inom området inrikes flygresor.

11 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

11.1 Lagar och föreskrifter på luftfartsområdet

Nedan redogörs för några exempel på de regler som gäller inom luftfartsområdet, denna redogörelse ska inte ses som uttömmande.

11.1.1 EU-regler

Sedan 2002 finns EASA (European Aviation Safety Agency) som är EU:s flygsäkerhetsmyndighet. Myndigheten ansvarar bland annat för typ- och miljöcertifiering av luftfartyg samt regelutveckling för all slags flygverksamhet och säkerhet hos operatörer från länder utanför EU.

Det finns ett flertal gemensamma regler för luftfartsområdet inom EU såsom EASA-FTL¹⁹ och EU-OPS²⁰ som innehåller regler för begränsningar av flygtjänst- och tjänstgöringstiden samt krav på vila. Kompletterande föreskrifter om flygarbetstid finns även i Luftfartsstyrelsens²¹ föreskrift, LFS 2008:33.

11.1.2 Luftfartslagen och luftfartsförordningen

Luftfart inom svenskt område får endast ske i överensstämmelse med luftfartslagen och luftfartsförordningen (2010:770). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i luftfartslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen utövas av Transportstyrelsen.

11.1.3 Lag om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

I lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget finns bestämmelser om årsarbetstiden och om lediga dagar på stationeringsorten för flygpersonal inom civilflyget. Avvikelser från lagen får göras om kollektivavtal har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

¹⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 83/2014

²⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 859/2008

²¹ Luftfartsstyrelsens uppgifter fördes den 1 januari över till Transportstyrelsen.

11.2 Antidiskrimineringslagstiftning

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Enligt förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt ska myndigheter som upphandlar kontrakt som omfattar tjänster eller byggtreprenad och som omfattas av förordningen, vilket Kammarkollegiet gör, ställa upp villkor som har till ändamål att motverka diskriminering hos leverantören.

11.3 Beskattning av intjänad bonus

Enligt huvudregeln är det den som ger ut en ersättning som ska betala arbetsgivaravgifter. I 2 kap. 2 § socialavgiftslagen (2000:980) regleras emellertid ett antal undantag till denna huvudregel varav ett rör de trohetsrabatter, s.k. frequent flyer-rabatt, bonuspoäng etc., som innebär att resenären belönas med ett antal poäng varje gång denne väljer att flyga med bolaget. När resenären erhållit ett visst antal poäng kan denne exempelvis få en flygresor, hotellrum eller annan förmån gratis eller till ett förmånligt pris. Intjänad bonus är i regel personlig och ges till resenären även när det är resenärens arbetsgivare som har betalat flygbiljetten eller hotellövernattningen. Trots att det i detta fall är flygbolaget som ger ut kundtrohetsrabatterna är det alltså arbetsgivaren som ska betala arbetsgivaravgifter, göra skatteavdrag samt lämna kontrolluppgift på värdet av kundtrohetsrabatter när det är arbetsgivaren som har stått för de kostnader som ligger till grund för rabatterna genom att ha betalat resan. För att arbetsgivaren ska få kännedom om att den anställde utnyttjat förmånen är den anställde skyldig att till arbetsgivaren skriftligen lämna de uppgifter som behövs för att denne ska kunna fullgöra sin skyldighet att lämna korrekta kontrolluppgifter.²²

²² <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.1/1317.html#h-Bonusprogram-frequent-flyer-rabatter>

12 Elektroniska anbud

Statens inköpscentral använder sig av elektronisk upphandling och systemet TendSign för hantering av alla upphandlingar, ansökan, förfrågningsunderlag, anbud och avtal. En eventuellt kommande upphandling inom ramavtalsområdet kommer att genomföras i TendSign. Avtal kommer att signeras elektroniskt.

13 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling

Med anledning av att det nuvarande ramavtalet synes fungera mycket väl bör en eventuellt kommande upphandling i hög grad kunna baseras på det förfrågningsunderlag som togs fram i den föregående upphandlingen.

Projektgruppen har emellertid identifierat ett flertal frågor som behöver ses över vid en eventuellt kommande upphandling, däribland följande:

- Skulle det vara möjligt att under ramavtalets löptid lägga till ytterligare destinationer?
- Vilka anbudsområden (flygsträckor) behöver läggas till respektive tas bort?
- Vilka miljökrav kan ställas?
- Finns det möjlighet att ställa sociala krav (till exempel krav gällande anställningsvillkor)?
- Vilka tilläggstjänster ska inkluderas i biljettpriserna?
- Bör priser för halvårskort och årskort tas in i upphandlingen?
- Hur kan det under kommande ramavtalsperiod tydliggöras för avropande myndigheter vilka flygbolag som trafikerar flygsträckorna?

14 E-beställningar

Flygbranschen får anses ligga långt fram i utvecklingen av elektroniska beställningar då bokning och annan hantering av flygbiljetter sedan länge sker elektroniskt. Bokning av flygbiljetter från det nuvarande ramavtalet sker via resebyrå eller via myndighetens egna onlinesystem. Oavsett vilket bokningssätt som används är systemen sammankopplade med flygbolagens bokningssystem vilket innebär att hela beställningsprocessen sker elektroniskt. Det är av vikt att det i en eventuellt kommande upphandling utreds vilka specifika krav gällande e-handel som kan ställas för att möjliggöra att avrop från ramavtalet kan ske elektroniskt även i fortsättningen.

15 Rekommendation

Det har under arbetet med förstudien framkommit att det finns ett behov av ett nytt ramavtal inom området flygresor inrikes. Detta bekräftas inte minst av den höga årsomsättningen på det nuvarande ramavtalet (270-290 MSEK årligen).

Vidare har svaren i myndighetsenkäten och responsen från referensgruppsmötet tydligt visat att det är ett mycket uppskattat ramavtal som på det stora hela fungerar mycket bra och underlättar myndigheternas anskaffning av inrikes flygresor.

Inte heller marknadsundersökningen har visat på att det skulle finnas skäl till att inte göra en ramavtalsupphandling på området.

Projektgruppen rekommenderar med hänsyn till vad som angivits ovan att Statens inköpscentral bör besluta att en ny ramavtalsupphandling genomförs.

16 Källförteckning

16.1 Möten med myndigheter

I projektet har ett referensgruppsmöte genomförts med följande myndigheter:

- Arbetsförmedlingen
- FMV
- Kriminalvården
- Migrationsverket
- Polisen
- Uppsala universitet

16.2 Möten med leverantörer

I projektet har möten genomförts med följande leverantörer:

- BRA
- Norwegian
- SAS

Därtill har NextJet skriftligen besvarat frågor kopplade till förstudien.

16.3 Enkätutskick till myndigheter

Enkät till myndigheter avseende förstudie flygresor inrikes. Enkäten skickades ut till 340 myndigheter, 142 respondenter besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på ca 42 procent.

Enkäten var publicerad under perioden 2016-09-28 – 2016-10-16.

16.4 Referenslitteratur och andra källor

- Befintliga ramavtal för området flygresor inrikes, www.avropa.se

- Chalmers Tekniska Högskolas rapport benämnd *Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor Metodutveckling och resultat för 1990 – 2014*, 2016
- Diskrimineringslagen (2008:567)
- FMV:s förfrågningsunderlag benämnt *Anbudsförfrågan avseende Inrikes flygresor inklusive bilagor*, 2013
- FN:s klimatpanels rapport benämnd *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, 2014
- Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt
- Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter
- ICAO:s beräkningsmodell, ICAO Carbon Emission Calculator, <http://www.icao.int/environmental-protection/CarbonOffset/Pages/default.aspx>, lydelse 2016-12-01
- Kommissionens förordning (EG) nr 859/2008
- Kommissionens förordning (EU) nr 83/2014
- Lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget
- Luftfartslagen (2010:500)
- Luftfartsförordningen (2010:770)
- Luftfartsstyrelsens föreskrifter om kompletterande flygarbetstidsregler (LFS 2008:33)
- Naturvårdsverkets webbsida, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/utslappen-av-vaxthusgaser/Flygets-klimatpaverkan/>, lydelse 2016-12-01
- SJs års- och hållbarhetsredovisning benämnd *Nu reser fler med tåg Det vinner alla på*, 2015
- Skatteverkets webbsida, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.1/1317.html#h-Bonusprogram-frequent-flyer-rabatter>, lydelse 2016-12-01
- Socialavgiftslagen (2000:980)
- Statens inköpscentrals förfrågningsunderlag benämnt *Flygresor inrikes 2013* inklusive bilagor, 2013
- Swedavias webbsida, <https://www.swedavia.se/om-swedavia/hallbarhet/miljo/flyget-klimatpaverkan/#gref>, lydelse 2016-12-01

- Swedavias webbsida, <https://www.swedavia.se/om-swedavia/hallbarhet/miljo/flyget-klimatpaverkan/grona-flygningar/>, lydelse 2016-12-01
- Transportstyrelsens rapport benämnd *PROGNOS 2016–2022 TRAFIKPROGNOS LUFTFART*, 2016
- Transportstyrelsens webbsida, <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Flygets-klimatpaverkan/Flygets-utslapp/>, lydelse 2016-12-01
- Transportstyrelsens webbsida, <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Biobranslen/>, lydelse 2016-12-01
- Transportstyrelsens webbsida, <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Vanliga-fragor-och-svar/Vad-innebar-det-att-klimatkompensera-och-hur-gor-jag/>, lydelse 2016-12-01
- Transportstyrelsens webbsida, <http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/EU-ETS/>, lydelse 2016-12-01

17 Bilagor

Bilaga 1 Myndighetsenkät förstudie Flygresor inrikes