

# Förstudierapport inom Flygresor utrikes

23.2-1583-19



KAMMARKOLLEGIET



## Innehåll

|  |    |
|--|----|
| 1 Sammanfattning .....   | 3  |
| 2 Inledning .....  | 4  |
| 3 Föregående upphandling .....   | 9  |
| 4 Nuvarande ramavtal .....   | 13 |
| 5 Information om ramavtalen .....  | 19 |
| 6 Offentlig sektors behov.....   | 20 |
| 7 Marknadsundersökning .....   | 35 |
| 8 Omvärldsanalys.....  | 41 |
| 9 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd.....                  | 42 |
| 10 Hållbarhet.....   | 44 |
| 11 Säkerhet .....  | 56 |
| 12 Dataskyddsförordningen.....   | 58 |
| 13 E-handel .....  | 59 |
| 14 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande<br>upphandling..... | 60 |
| 15 Slutsatser .....  | 61 |
| 16 Källförteckning.....  | 62 |

# 1 Sammanfattning

De nuvarande ramavtalen för flygresor utrikes löper ut den 30 september 2020. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har därför initierat en förstudie för att utreda om en ny upphandling ska genomföras.

Informationsinhämtning har skett genom att en myndighetsenkät skickats ut, därtill har ett referensgruppsmöte hållits där representanter från sju olika myndigheter har deltagit och bidragit med värdefull information och synpunkter. Representanter från ytterligare tre myndigheter har bidragit med synpunkter via e-post. Leverantörsdialog har skett i form av elva leverantörsmöten samt genom inhämtande av information via e-post från ytterligare en leverantör.

Härutöver har projektgruppen haft möten med representanter från föreningen Svenskt Flyg, Svenska Flygbranschen, Swedavia, Fly Green Fund, Naturvårdsverket samt från den statliga utredningen Biojet för flyget (SOU 2019:11). Det som har framkommit vid informationsinhämtningen har sammanfattats i denna rapport.

Genom inhämtande av försäljningsstatistik från befintliga ramavtal har det visat sig att ramavtalen inom området nyttjas i hög utsträckning och omsätter årligen stora belopp, 2018 omsatte avtalen ca 162 miljoner kronor.

Förstudierapporten innehåller även en redogörelse för hur flygbranschen hanterar utmaningar på miljöområdet samt en beskrivning av relevant lagstiftning.

De inkomna svaren i myndighetsenkäten och från referensgruppsmötet har visat att det är uppskattade avtal som över lag fungerar bra och underlättar myndigheternas anskaffning av utrikes flygresor.

Projektgruppen har funnit att det finns ett behov av statliga ramavtal för flygresor utrikes och rekommenderar således att en upphandling genomförs.

Förstudierapporten är framtagen av:

Hanna Silwer och Lars Johansson

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Kammarkollegiet och omfattar utrikes flygresor.

Kammarkollegiet har ansvaret för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen. Detta innebär att myndigheten 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 ramavtalsområdet, samt om vilka behov som myndigheterna har. Förstudien ska även belysa hur upphandlingen kan genomföras och därmed ge underlag till såväl upphandlingsstrategin som kommande upphandlingsdokument. I sammanhanget ska särskilt beaktas att ramavtalen ska vara lätta att avropa från, i vilken uträkning det kommer krävas stöd från ramavtalsförvaltningen samt eventuellt samspel med leverantörsmarknaden gällande förändringar i upplägg, kravställning etc.

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 nuvarande ramavtal 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 i första hand till följande målgrupper.

- Berörda personer inom Kammarkollegiet.
- Beställare, upphandlare, inköpare och övriga anställda eller verksamma i statliga myndigheter som använder våra ramavtal, samt dem som inte gör det idag.
- Leverantörer – nuvarande och potentiella ramavtalsleverantörer till Kammarkollegiet.

## 2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Kammarkollegiets 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 de nuvarande ramavtalen 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 och branschorganisationer för att få deras syn på såväl de nuvarande ramavtalen som branschen och dess utveckling.

Möte har hållits med ansvarig ramavtalsförvaltare från Kammarkollegiet.

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



## 2.6 Definitioner och förklaringar

I förstudien förekommer ett antal begrepp som används i branschen. Dessutom har ett antal andra begrepp som är bra att känna till, med hänsyn till en eventuellt kommande upphandling, definierats och förklarats. Se begrepp nedan.

### **AOC**

Air Operator Certificate. Om flygbolaget ska transportera passagerare med luftfartyg krävs ett drifttillstånd, AOC (Air Operator Certificate), i enlighet med Kommissionens Förordning (EU) Nr 965/2012, Air Operations (vanligen benämnd EASA-OPS). Transportstyrelsen är den myndighet som utfärdar tillstånd och utför tillsyn.

### **Block space-avtal**

Genom en sådan överenskommelse har ett flygbolag tilldelat sig ett visst antal platser på en flygning som utförs av ett annat flygbolag. Det första flygbolaget utställer dock biljetter som om det vore en flygning i egen regi. Normalt använder båda flygbolagen sina respektive prefix (flygbolagskod) på en sådan flygning. Beroende på de ekonomiska villkoren för arrangemanget kan ett blocked space-avtal mer eller mindre påminna om ett wet lease-avtal. Detta kräver inget särskilt godkännande från luftfartsmyndigheten.

### **Code sharing**

Code sharing innebär att ett flygbolag, genom överenskommelse med ett eller flera andra flygbolag, använder sitt prefix på flygningar som utförs av det eller de övriga flygbolag som omfattas av överenskommelsen. Detta kräver inget särskilt godkännande från luftfartsmyndigheten.

### **Dry lease**

Ett luftfartyg hyrs in eller hyrs ut utan besättning. Luftfartyget opereras av det företag/AOC som inhyraren har. Inhyraren har här det fulla ansvaret för luftfartyget med hänvisning till operation och luftvärdighetsstatus.

### **Fast track**

Fast track är en separat kö som tillåter passagerarna att passera snabbare och smidigare genom säkerhetskontrollen.

### **IATA (International Air Transport Association)**

Internationell branschorganisation för flygbolag.

### **Klimatkompensation**

En kompensation som innebär att myndigheten kompenserar i pengar för de koldioxidutsläpp som deras resor orsakar. Pengarna kan i sin tur investeras i olika miljöprojekt.

### **Resekonto**

Faktureringsystem via bank eller kortföretag.

### **Resepolicy**

Myndighetens riktlinjer för resande.

**EASA**

Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) är en av Europeiska unionens byråer och den gemensamma europeiska flygsäkerhetsmyndigheten. EASA tar fortlöpande över allt fler av de tillstånds- och tillsynsuppgifter som tidigare utfördes av de europeiska ländernas egna flygsäkerhetsmyndigheter. EASA:s regelverk överförs till svensk luftfart och svenska förhållanden av Transportstyrelsen.

**ICAO**

ICAO (International Civil Aviation Organization) är ett FN-organ vars främsta uppgift är att skapa och harmonisera regelverket för det globala flyget. ICAO:s medlemmar är världens stater.

**Civil luftfart**

Luftfart som bedrivs enligt civila föreskrifter.

**Linjefart**

Linjefart (luftfart i regelbunden trafik) är en serie flygningar där varje flygning utförs med luftfartyg för befordran av passagerare, gods eller post mot betalning, på ett sådant sätt att det på varje flygning finns platser som allmänheten kan köpa på individuell basis (antingen direkt av lufttrafikföretaget eller av dess agenter eller återförsäljare). Vidare bedrivs denna serie av flygningar så att den betjänar trafiken mellan samma flygplatser, två eller flera, antingen enligt en utgiven tidtabell, eller så regelbundet eller tätt att flygningarna utgör en tydlig och planmässig serie.

**GDS (Global Distribution System)**

GDS är ett globalt distributionssystem som möjliggör transaktioner mellan leverantörer i resebranschen, främst flygbolag, hotell, biluthyrningsföretag och resebyråer. En GDS kan länka tjänster, priser och bokningar som konsoliderar produkter och tjänster i resebranschen.

**NDC (New Distribution Capability)**

NDC är ett distributionssystem för resebranschen som lanserats av IATA för utveckling av marknaden och anpassning mot en ny XML-baserad dataöverföringsstandard (NDC Standard). Den är öppen för tredje part, mellanhand, IT-leverantör och icke-IATA-medlem, att implementera och använda.

**Non stop**

När du flyger non stop flyger du direkt från din avreseflygplats till resmålet utan att mellanlanda eller byta flyg.

**Seating**

Platsreservation i förväg.

**Wet lease**

Wet lease innebär att ett flygföretag hyr in eller hyr ut ett luftfartyg med besättning. Till skillnad från dry lease opereras luftfartyget inom ramen för det uthyrande flygföretagets

drifttillstånd (AOC) och står flygsäkerhetsmässigt under tillsyn av detta flygföretags flygsäkerhetsmyndighet. Wet lease i flera led godtas inte utan särskilt tillstånd.



## 3 Föregående upphandling

### 3.1 Upphandlingsform och tidpunkter för anbudsgivning och tilldelning

Den föregående upphandlingen genomfördes som ett öppet förfarande enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, och som tilldelningsgrund användes lägsta pris. Upphandlingsdokumentet publicerades den 2016-04-13 och sista anbudsdag var den 2016-06-01. Ramavtalen började gälla från och med den 2016-10-01.

### 3.2 Upphandlingens omfattning

Den föregående upphandlingen omfattade flygresor utrikes.

#### 3.2.1 Anbudsområden

Upphandlingen bestod av följande sex delområden:

- Afrika,
- Asien och Australien,
- Europa,
- Mellanöstern,
- Nordamerika och
- Sydamerika.

Inom varje delområde fanns ett antal avreseorter och destinationer specificerade, vilket innebar ett antal flygsträckor. Varje sådan flygsträcka utgjorde ett anbudsområde. Samtliga flygsträckor delades även in i serviceklasser. De serviceklasser som upphandlades var Business, Premium Ekonomi och Ekonomi. Varje serviceklass utgjorde ett anbudsområde. Ett anbudsområde var således en serviceklass (Business, Premium Ekonomi eller Ekonomi) i kombination med en sträcka (avreseort till destination). För vissa sträckor förelåg även regleringar avseende direktflyg (non stop), enkelresa, antal mellanlandningar och maximal restid.

Totalt innefattade upphandlingen 1425 anbudsområden.

**1. Europa**

- 6 avreseorter
- 57 destinationer
- 612 anbudsområden

**2. Afrika**

- 4 avreseorter
- 18 destinationer
- 129 anbudsområden

**3. Mellanöstern**

- 4 avreseorter
- 20 destinationer
- 219 anbudsområden

**4. Sydamerika**

- 4 avreseorter
- 9 destinationer
- 57 anbudsområden

**5. Nordamerika**

- 4 avreseorter
- 19 destinationer
- 153 anbudsområden

**6. Asien och  
Australien**

- 4 avreseorter
- 29 destinationer
- 255 anbudsområden

### 3.3 Leverantörskvalificering

Vad gäller miljökrav skulle anbudsgivarna påvisa att de bedrev ett aktivt miljöarbete genom att minst ha en tydlig handlingsplan för minskade utsläpp på grund av användning av fossila bränslen samt ha en rutin för att säkerställa att förordningar, lagar och föreskrifter som berör verksamhetens miljöpåverkan efterlevdes.

I fråga om sociala krav ställdes krav på att tjänsterna skulle tillhandahållas under förhållanden som var förenliga med följande punkter:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)
- ILO:s åtta kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt (nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182),
- FN:s barnkonvention, artikel 32,
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i landet där anbudsgivaren och/eller anställda har sin hemmabas, och
- den arbetsrätt, inklusive regler om lönevillkor, och det socialförsäkringsskydd som gäller landet där anbudsgivaren och/eller anställda har hemmabas,
- den miljöskyddslagstiftning som gäller i landet där anbudsgivaren har hemmabas,
- FN:s deklaration mot korruption.

För att verifiera ovanstående skulle anbudsgivaren i anbudet bifoga ett åtagande att respektera de grundläggande villkoren som anges ovan samt en redogörelse gällande hur anbudsgivaren säkerställde att ovan nämnda grundläggande villkor efterlevdes. För redogörelsen stipulerades även ett antal villkor som denna minst skulle innehålla.

### 3.4 Utvärdering

De tre anbudsgivare med lägst pris per anbudsområde tilldelades ramavtal.

I upphandlingen tillämpades dynamisk prissättning, vilken innebar att anbudsgivarna skulle redovisa sitt publika pris och erbjuda en rabatt på det publika priset per anbudsområde.

I utvärderingssyfte skulle anbudsgivarna offerera nedan antal bokningsklasser (under ramavtalsperioden har ramavtalsleverantörerna dock haft möjlighet att ladda samtliga sina bokningsklasser):

- För serviceklassen Business skulle fyra bokningsklasser offereras, två av dessa skulle vara Business flexibel och två Business restricted.
- För serviceklassen Premium Ekonomi skulle fyra bokningsklasser offereras, två av dessa skulle vara Premium Ekonomi flexibel och två Premium Ekonomi restricted.
- För serviceklassen Ekonomi skulle sex bokningsklasser offereras, tre av dessa skulle vara Ekonomi flexibel och tre Ekonomi restricted.

För att kunna redovisa ett specifikt publikt pris skulle anbudsgivarna ange ett pris som kunde bokas inom ett fastslaget datumintervall. Avresedatum och hemresedatum skulle också återfinnas inom ett fastslaget datumintervall. Dessutom skulle de bokningsklasser med högst tillgänglighet offereras, alltså de bokningsklasser med flest antal stolar per avgång.

Anbudsgivarna fick således välja ett bokningsdatum, ett avresedatum och ett hemresedatum för en resa, vars publika pris sedan skulle kombineras med den offererade rabatten.

I jämförelsepriset skulle även bränsletillägg samt eventuella skatter och avgifter inräknas.

### 3.5 Överprövning

Den föregående upphandlingen överprövades inte.

### 3.6 Synpunkter och erfarenheter från föregående upphandling

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

En framgångsfaktor för projektet var den prisutvärderingsbilaga som togs fram. Genom att använda sig av modellen effektiviserades arbetet med utvärderingen avsevärt.

Under föregående upphandling konstaterades att det fanns flera priser per bokningsklass, i stället för ett pris per bokningsklass som var projektgruppens uppfattning inför



annonsering. Mängden begärda bokningsklasser korrelerade inte heller riktigt med leverantörernas utbud, så en bättre översyn över bokningsklasserna hade behövt göras.

Vad gäller möjligheten att inkludera skatter och avgifter samt övriga tänkbara avgifter i priset för en specifik anbudssträcka så rekommenderar föregående projektgrupp att man inför kommande upphandling funderar över vad som ska få inkluderas under ovanstående kategorier.

I föregående upphandling inkluderades enkelresor för några utvalda sträckor eftersom vissa myndigheter har särskilt behov av detta. På grund av att det var svårt att få tillgång till väl underbyggd information avseende enkelresor bör behovet ses över även inför en kommande upphandling. Det vore även bra att utreda huruvida myndigheter verkligen har behov av inkluderat bagage i samtliga biljettklasser.

Vad gäller miljökrav konstaterades det i föregående upphandling att branschen inte hade kommit så långt i utvecklingen av alternativa bränslen. Föregående projektgrupp rekommenderar därför att detta undersöks närmare inför en kommande upphandling. Projektgruppen lyfte även oklarheten huruvida Kammarkollegiet ska premiera en viss typ av miljöhänsyn i en kommande upphandling, andra sätt att minska flygets miljöpåverkan bör också utredas.

I föregående upphandling ställdes relativt grundläggande sociala krav, men branschen kunde konstateras ovan vid den typen av krav varför det under frågor och svarsperioden krävdes en del förtydliganden. I en kommande upphandling rekommenderar därför föregående projektgrupp en tidig dialog med branschen vid kravställande avseende social hänsyn.

Föregående projektgrupp rekommenderar att delar av upphandlingsunderlaget, särskilt prisbilagan, skickas ut på extern remiss, för att kunna få in information avseende exempelvis bokningsklasser, övriga avgifter, bränsletillägg m.m. Eftersom det inte är alltför vanligt med upphandlingar av flygresor har samtliga flygbolag inte erfarenhet av att bevaka huruvida upphandlingar på området har annonserats. Det är därför även av vikt att så långt det är möjligt se till att potentiella anbudsgivare får information om att en upphandling har annonserats.

## 4 Nuvarande ramavtal

### 4.1 Avtalens löptid

Ramavtalen, som började gälla från den 2016-10-01, gäller till och med den 2020-09-30.

### 4.2 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

- BMI Regional,
- British Airways,
- Emirates,
- Finnair,
- KLM Royal Dutch Airlines,
- LOT Polish Airlines,
- Lufthansa German Airlines,
- Norwegian Air shuttle AS,
- Qatar Airways,
- Scandinavian Airlines System, och
- Turkish Airlines Inc.

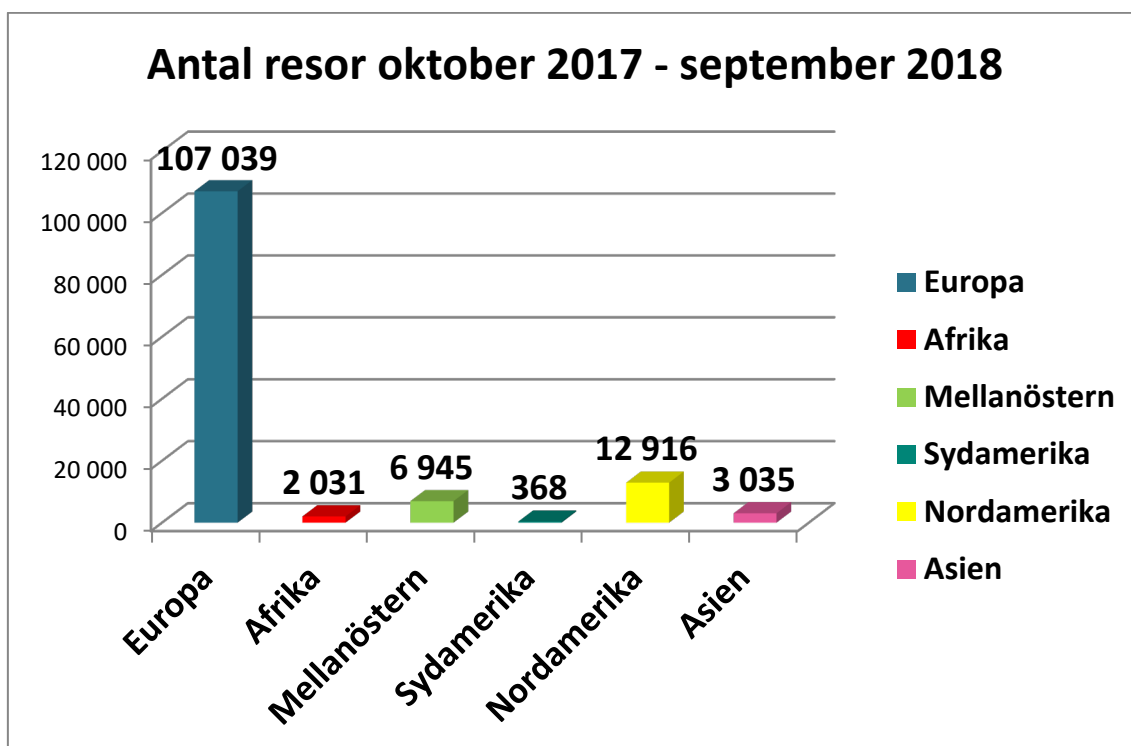
Flygbolaget BMI Regional gick i februari 2019 i konkurs, varför ramavtalet därmed upphörde att gälla.

### 4.3 Total omsättning på ramavtalen

Nedan redovisas omsättningsstatistik avseende perioden oktober 2017 till och med september 2018. Statistiken baseras på uppgifter redovisade av de elva ramavtalsleverantörerna.

#### 4.3.1 Omsättning per delområde

Under perioden oktober 2017 till och med september 2018 avropades totalt 132 334 resor från ramavtalen. Nedanstående diagram visar antalet resor per delområde under perioden. Statistiken åskådliggör att mer än fyra av fem resor gick till destinationer i Europa.



Nedan anges de mest frekvent avropade destinationerna per delområde, samt dessa destinationers andel av det totala antalet resor för respektive delområde.

**Delområde Europa – de 30 mest avropade destinationerna**

| Nr   | Avreseort | Destination | Antal enkelresor |
|--|-----------|-------------|------------------|
| 1  | Stockholm | Köpenhamn   | 13494            |
| 2  | Stockholm | Bryssel     | 13395            |
| 3  | Stockholm | London      | 9838             |
| 4  | Stockholm | Helsingfors | 5730             |
| 5  | Stockholm | Paris       | 5728             |
| 6  | Stockholm | Oslo        | 5594             |
| 7  | Stockholm | Frankfurt   | 3534             |
| 8  | Stockholm | Berlin      | 3206             |
| 9  | Stockholm | Amsterdam   | 3008             |
| 10   | Göteborg  | Helsingfors | 1783             |
| 11   | Köpenhamn | London      | 1738             |
| 12   | Stockholm | Rom         | 1579             |
| 13   | Stockholm | Zürich      | 1523             |
| 14   | Köpenhamn | Bryssel     | 1453             |
| 15   | Göteborg  | London      | 1380             |
| 16   | Stockholm | Geneve      | 1287             |
| 17   | Köpenhamn | Helsingfors | 1226             |
| 18   | Stockholm | Manchester  | 1126             |
| 19   | Köpenhamn | Paris       | 1111             |
| 20   | Stockholm | Barcelona   | 1079             |
| 21   | Stockholm | Dublin      | 1056             |
| 22   | Göteborg  | Köpenhamn   | 1045             |
| 23   | Stockholm | Warszawa    | 1040             |
| 24   | Stockholm | Milano      | 1030             |
| 25   | Göteborg  | Paris       | 958              |
| 26   | Stockholm | Prag        | 912              |
| 27   | Stockholm | Vilnius     | 904              |
| 28   | Köpenhamn | Amsterdam   | 891              |
| 29   | Stockholm | München     | 838              |
| 30   | Stockholm | Düsseldorf  | 793              |
| <b>Totalt</b>  |           |             | <b>88278</b>     |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Europa</b> |           |             | <b>82%</b>       |

**Delområde Afrika – de tio mest avropade destinationerna**

| Nr   | Avreseort | Destination  | Antal enkelresor |
|--|-----------|--------------|------------------|
| 1  | Stockholm | Mogadishu    | 338              |
| 2  | Stockholm | Bamako       | 276              |
| 3  | Stockholm | Kairo        | 243              |
| 4  | Stockholm | Khartoum     | 116              |
| 5  | Köpenhamn | Entebbe      | 105              |
| 6  | Göteborg  | Mogadishu    | 95               |
| 7  | Stockholm | Kigali       | 88               |
| 8  | Stockholm | Johannesburg | 76               |
| 9  | Göteborg  | Addis Abeba  | 71               |
| 10   | Göteborg  | Johannesburg | 66               |
| <b>Totalt</b>  |           |              | <b>1473</b>      |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Afrika</b> |           |              | <b>73%</b>       |

**Delområde Mellanöstern – de tio mest avropade destinationerna**

| Nr   | Avreseort | Destination | Antal enkelresor |
|--|-----------|-------------|------------------|
| 1  | Stockholm | Kabul       | 1324             |
| 2  | Stockholm | Tel Aviv    | 881              |
| 3  | Stockholm | Bagdad      | 581              |
| 4  | Göteborg  | Bagdad      | 567              |
| 5  | Stockholm | Tbilisi     | 474              |
| 6  | Köpenhamn | Kabul       | 408              |
| 7  | Göteborg  | Kabul       | 381              |
| 8  | Stockholm | Beirut      | 272              |
| 9  | Stockholm | Dubai       | 225              |
| 10   | Stockholm | Ankara      | 224              |
| <b>Totalt</b>  |           |             | <b>5336</b>      |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Mellanöstern</b> |           |             | <b>77%</b>       |



**Delområde Sydamerika – de sju mest avropade destinationerna**

| Nr   | Avreseort | Destination  | Antal enkelresor |
|--|-----------|--------------|------------------|
| 1  | Stockholm | Bogota       | 72               |
| 2  | Stockholm | Buenos Aires | 55               |
| 3  | Stockholm | Panama City  | 39               |
| 4  | Köpenhamn | Lima         | 35               |
| 5  | Stockholm | Sao Paulo    | 30               |
| 5  | Stockholm | Quito        | 30               |
| 5  | Göteborg  | Bogota       | 30               |
| <b>Totalt</b>  |           |              | <b>291</b>       |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Sydamerika</b> |           |              | <b>79%</b>       |

**Delområde Nordamerika – de tio mest avropade destinationerna**

| Nr  | Avreseort | Destination   | Antal enkelresor |
|---|-----------|---------------|------------------|
| 1   | Stockholm | New York      | 3535             |
| 2   | Stockholm | Chicago       | 1646             |
| 3   | Stockholm | Washington    | 1313             |
| 4   | Stockholm | Los Angeles   | 1269             |
| 5   | Köpenhamn | Washington    | 642              |
| 6   | Stockholm | San Francisco | 595              |
| 7   | Köpenhamn | New York      | 514              |
| 8   | Köpenhamn | San Francisco | 489              |
| 9   | Köpenhamn | Chicago       | 428              |
| 10  | Stockholm | Boston        | 410              |
| <b>Totalt</b>   |           |               | <b>10841</b>     |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Nordamerika</b> |           |               | <b>84%</b>       |

**Delområde Asien/Australien – de tio mest avropade destinationerna**

| Nr   | Avreseort | Destination | Antal enkelresor |
|--|-----------|-------------|------------------|
| 1  | Stockholm | Tokyo       | 346              |
| 2  | Stockholm | Hong Kong   | 332              |
| 3  | Köpenhamn | Beijing     | 316              |
| 4  | Stockholm | Beijing     | 290              |
| 5  | Köpenhamn | Shanghai    | 195              |
| 6  | Köpenhamn | Tokyo       | 182              |
| 7  | Stockholm | Dhaka       | 178              |
| 8  | Stockholm | Shanghai    | 125              |
| 9  | Göteborg  | Beijing     | 82               |
| 10   | Stockholm | Singapore   | 80               |
| <b>Totalt</b>  |           |             | <b>2125</b>      |
| <b>Andel av det totala antalet resor till Asien och Australien</b> |           |             | <b>70%</b>       |

#### 4.4 Förvaltning av ramavtalen

Ramavtalen förvaltas av enheten för ramavtalsförvaltning vid Kammarkollegiet.

## 5 Information om ramavtalen

Information om ramavtalen förmedlas på [www.avropa.se](http://www.avropa.se). Där publiceras bl.a. listor över ramavtalsleverantörer och avropsberättigade myndigheter, avtalsdokument, avropsmallar, samt vägledningar med stöd för avropsberättigande myndigheter vid avrop.

Kammarkollegiet genomför också regelbundet olika typer av seminarier kopplat till respektive ramavtalsområde, två så kallade Avropadagar riktade till myndigheter och tre leverantörsdagar fördelat på leverantörer inom IT-och telekom, resebranschen samt övriga varor och tjänster. Därutöver ges vägledning och stöd i samband med bl.a. avrop från ramavtalen via såväl mail som telefon.

# 6 Offentlig sektors behov

## 6.1 Inledning

För att kartlägga behovet inom offentlig sektor gällande det aktuella ramavtalsområdet samt fånga in och analysera synpunkter från de befintliga ramavtalen har det i förstudien genomförts dels en enkätundersökning dels ett referensgruppsmöte med bl.a. deltagare från de myndigheter som i enkäten anmält sitt intresse för att ingå i referensgruppen.

## 6.2 Myndighetsenkät

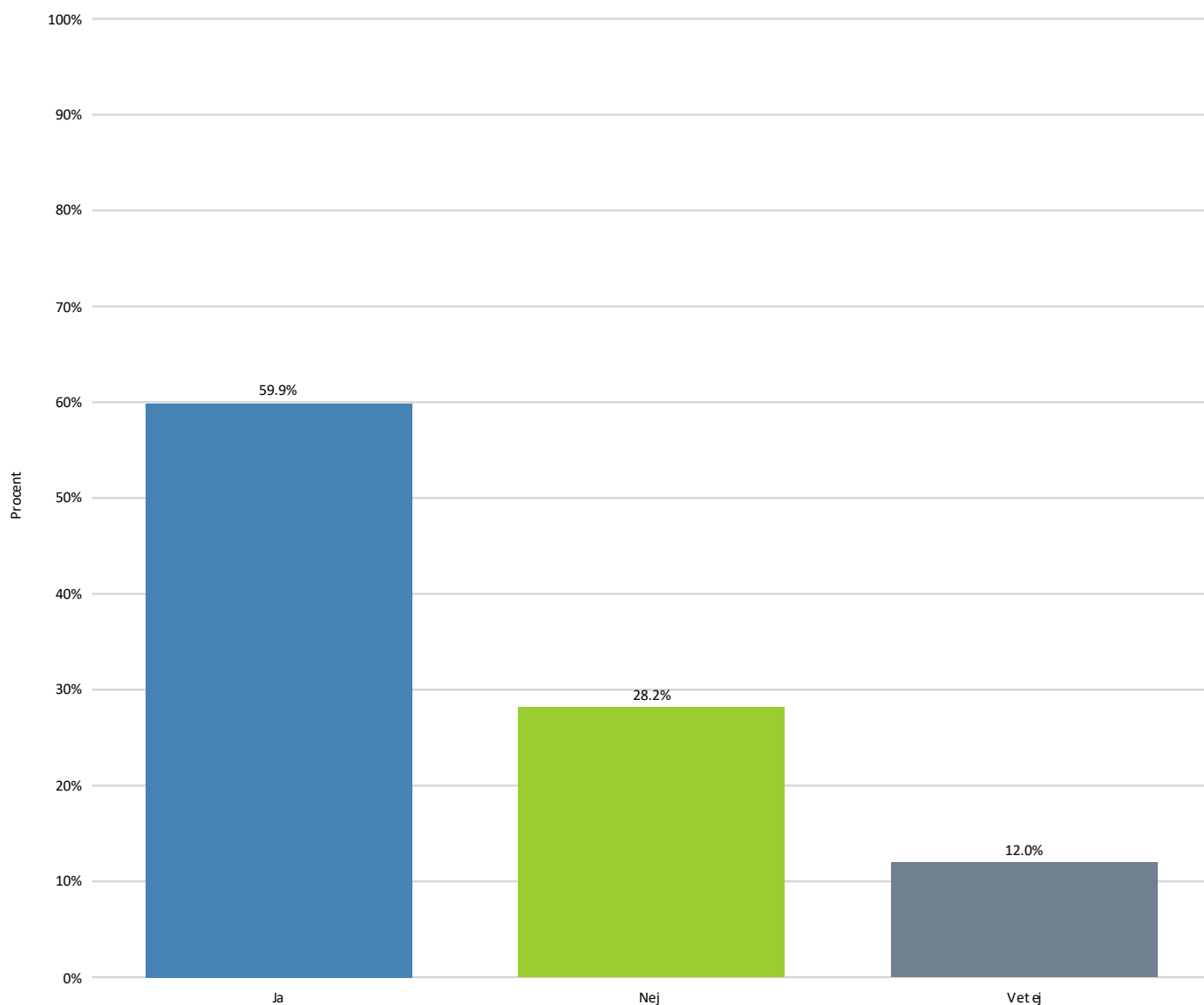
En enkät skickades ut till 360 avropsberättigade myndigheter. Enkäten besvarades av 142 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 39 procent.

Syftet med enkäten var att undersöka behovet av samt önskemål kring de flygsträckor/destinationer som finns inom det nuvarande ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande de befintliga ramavtalen och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

### Redovisning av myndighetsenkät

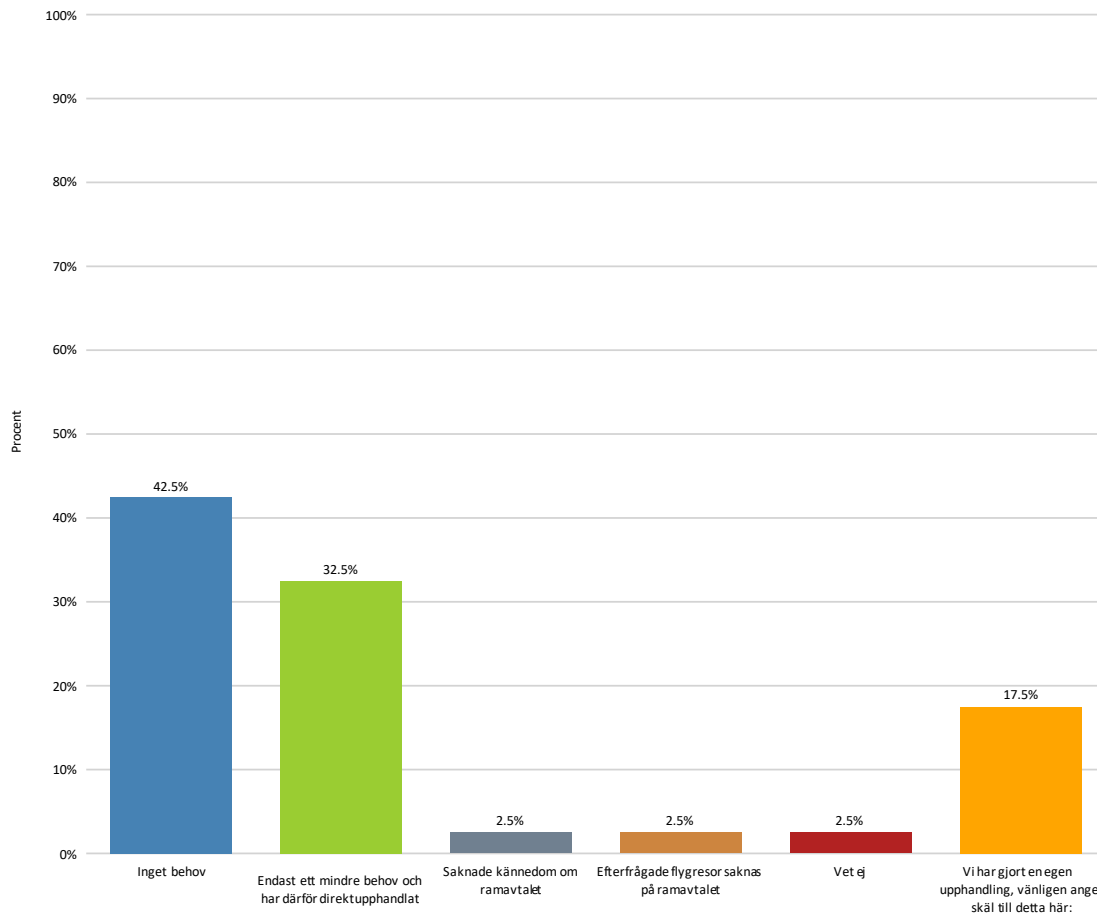
Nedan har de viktigaste frågorna ur enkäten lyfts ut och redovisats.

### 6.2.1 Har myndigheten avropat från de nuvarande statliga ramavtalen för utrikes flygresor?



En anledning till att myndigheter svarat "Nej" på frågan (28 procent), kan vara att man inte har något resande utanför Sverige. Av de 12 procent som svarat "Vet ej" har vissa myndigheter bokat via sin resebyrå som i sin tur kan ha avropat från ramavtalen, vilket gör att andelen "Ja"-svar skulle kunna vara högre.

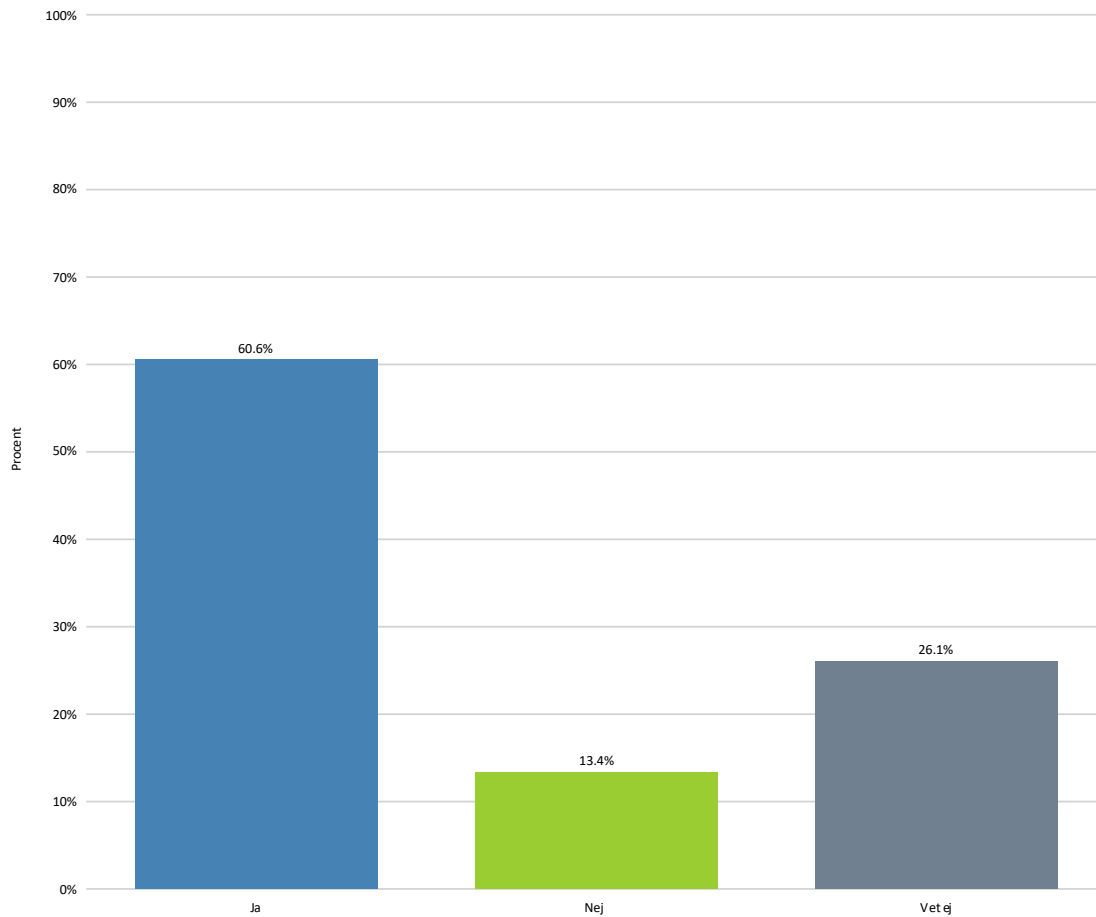
## 6.2.2 Varför har myndigheten inte använt de statliga ramavtalen för utrikes flygresor?



Skäl som angetts under alternativet om att myndigheten gjort egen upphandling är bl.a.:

- Vi har upphandlat en egen resebyrå då vi har resor till många olika destinationer i många olika länder och olika säkerhetsmiljöer. Enligt planerna ska vi arbeta mer i konfliktmiljöer framöver. Vår resebyrå följer de statliga avtalen i den mån det går till våra destinationer runt om i världen.
- Vi har avropat från ramavtal resebyråtjänster.
- Omöjligt att veta om resebyråerna, mellanhänderna, sköter detta korrekt eftersom uppföljning inte kan ske. Vi ser inte någonstans om de har bokat mot rätt avtal.
- Det finns bara avtal med enstaka flygbolag idag.

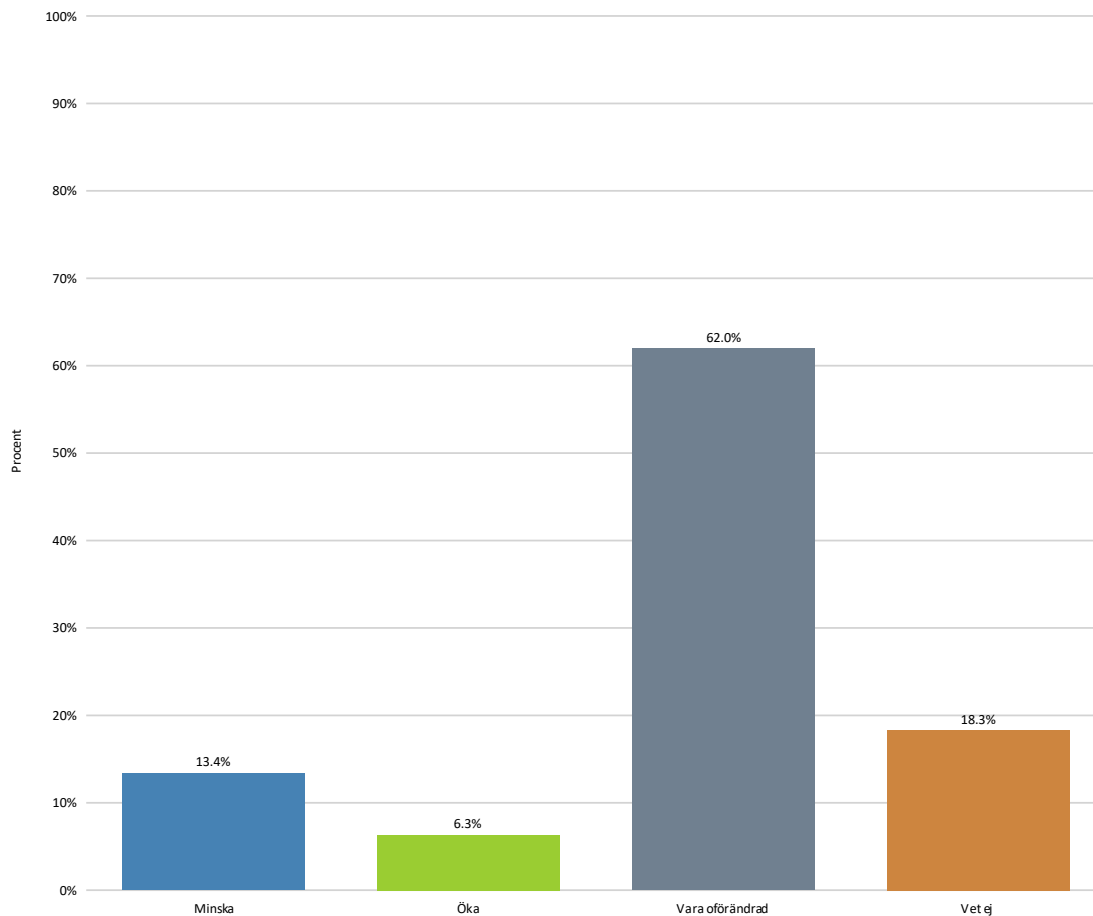
### 6.2.3 Planerar myndigheten att i framtiden avropa från de statliga ramavtalen för utrikes flygresor?



Myndigheterna har för avsikt att, vid behov, använda sig av de statliga ramavtalen för utrikes flygresor. Anledningen till en del "Nej"-svar kan vara att vissa myndigheter inte har något resande utanför Sverige.



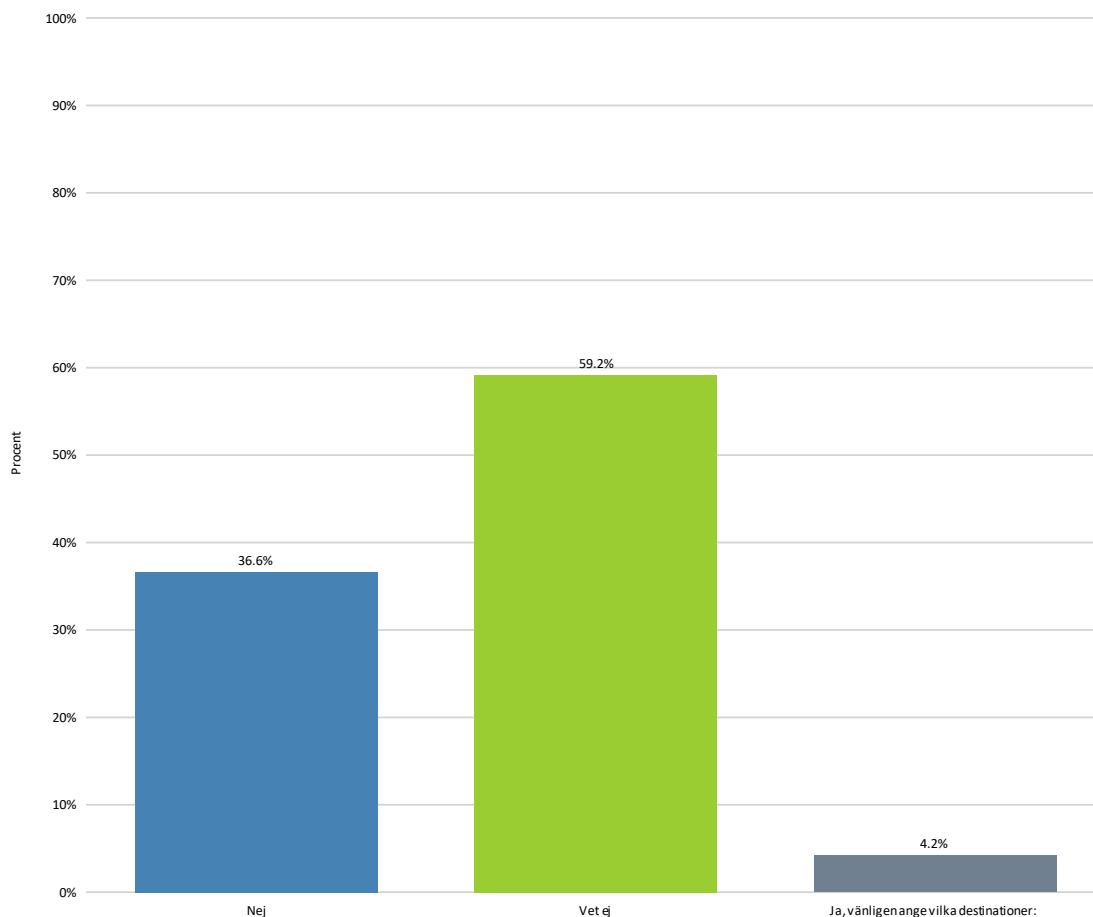
### 6.2.4 Hur kommer er efterfrågan på utrikes flygresor att utvecklas de kommande åren?



I enkäten framkom att myndigheternas egna analyser tyder på ett oförändrat behov avseende utrikes flygresor.

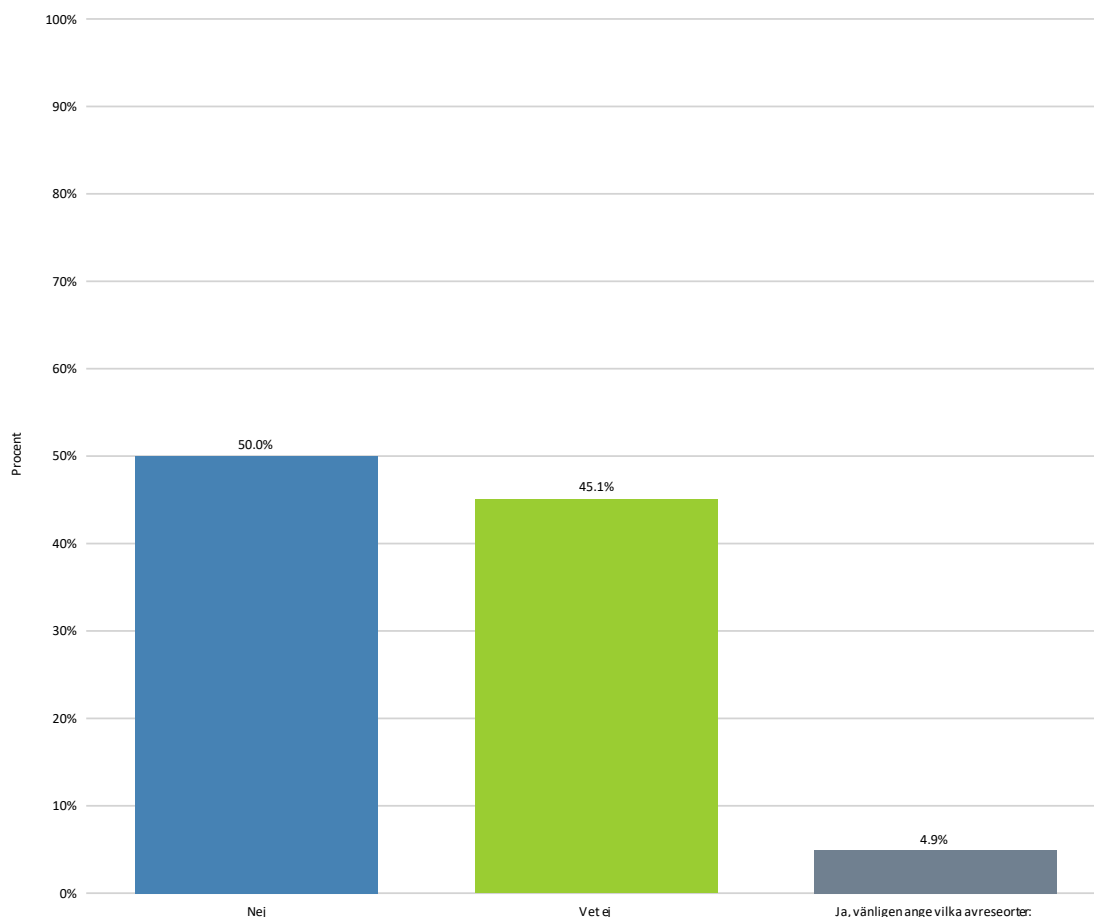


### 6.2.5 Har ni ett behov av ytterligare destinationer utöver de som finns på de nuvarande ramavtalen?



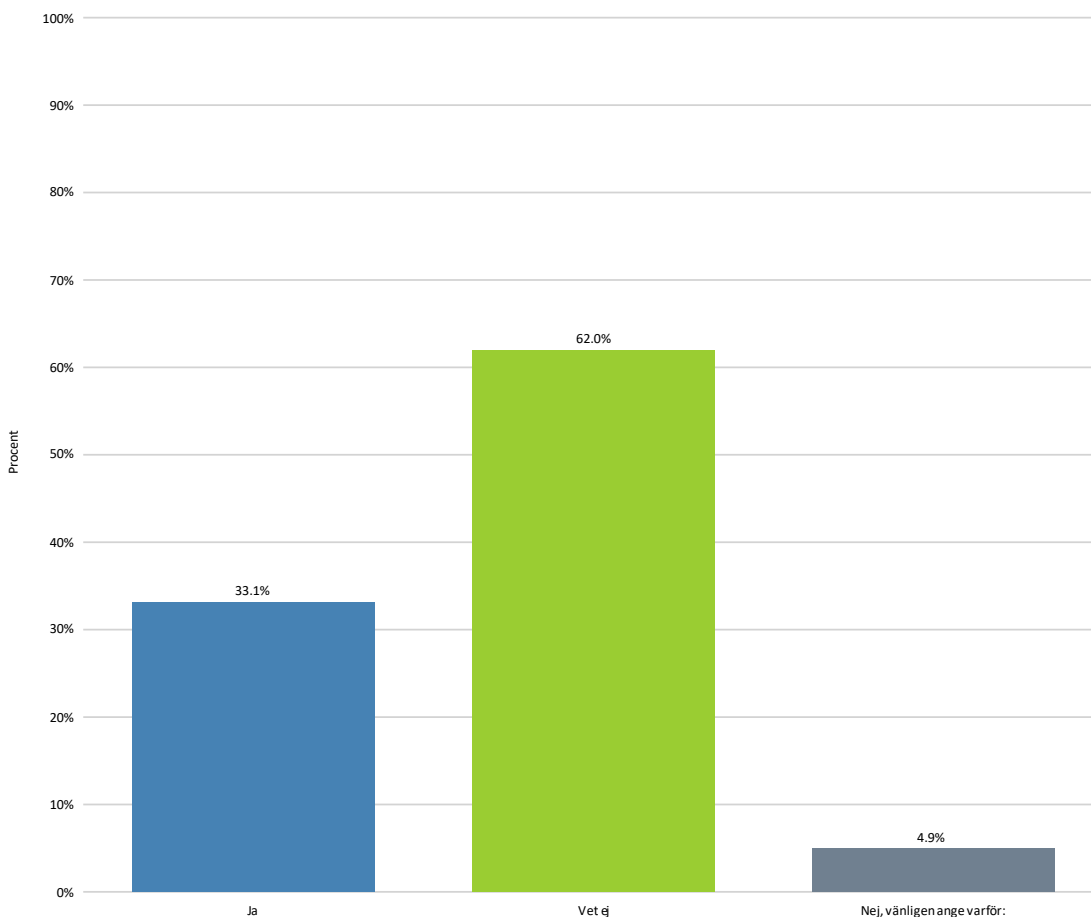
Ett exempel på ytterligare destination som lyftes under denna frågeställning var München. En anledning till en del av "Vet ej"-svaren kan vara att enskilda myndigheter kan ha svårt förutse kommande aktuella destinationer eftersom deras verksamhet, till viss del, grundas på händelser i omvärlden.

### 6.2.6 Har ni ett behov av ytterligare avreseorter än de som finns på de nuvarande ramavtalen?



Här framkom önskemål om att ha fler sträckor med avreseort Köpenhamn. Detta gäller främst myndigheter belägna i södra Sverige.

### 6.2.7 Är ni nöjda med priserna på de nuvarande ramavtalen?



Den relativt stora andelen ”Vet ej”-svar (62 procent) beror förmodligen på att de flesta resor bokas via resebyrå och därmed har myndigheterna möjligen inte alltid kännedom om att ramavtalen för flygresor utrikes nyttjas.

### 6.2.8 Vilka positiva erfarenheter har ni från nuvarande ramavtal?

- Vi kopplar ramavtalen mot två resebyråer, därför är hanteringen enkel.
- Bra priser och användarvänligt.
- Att det finns ramavtalspriser för många sträckor.
- Att vi inte själva behöver handla upp flygavtal.
- Bokas via resebyrå, vilket fungerar bra.
- Det som är positivt är väl att våra resenärer reser så säkert som det kan bli.
- Brett utbud av destinationer och flygbolag. Okej prisnivåer och att alla serviceklasser ingår i avtalet. Bra om så mycket som möjligt ingår i priset, i

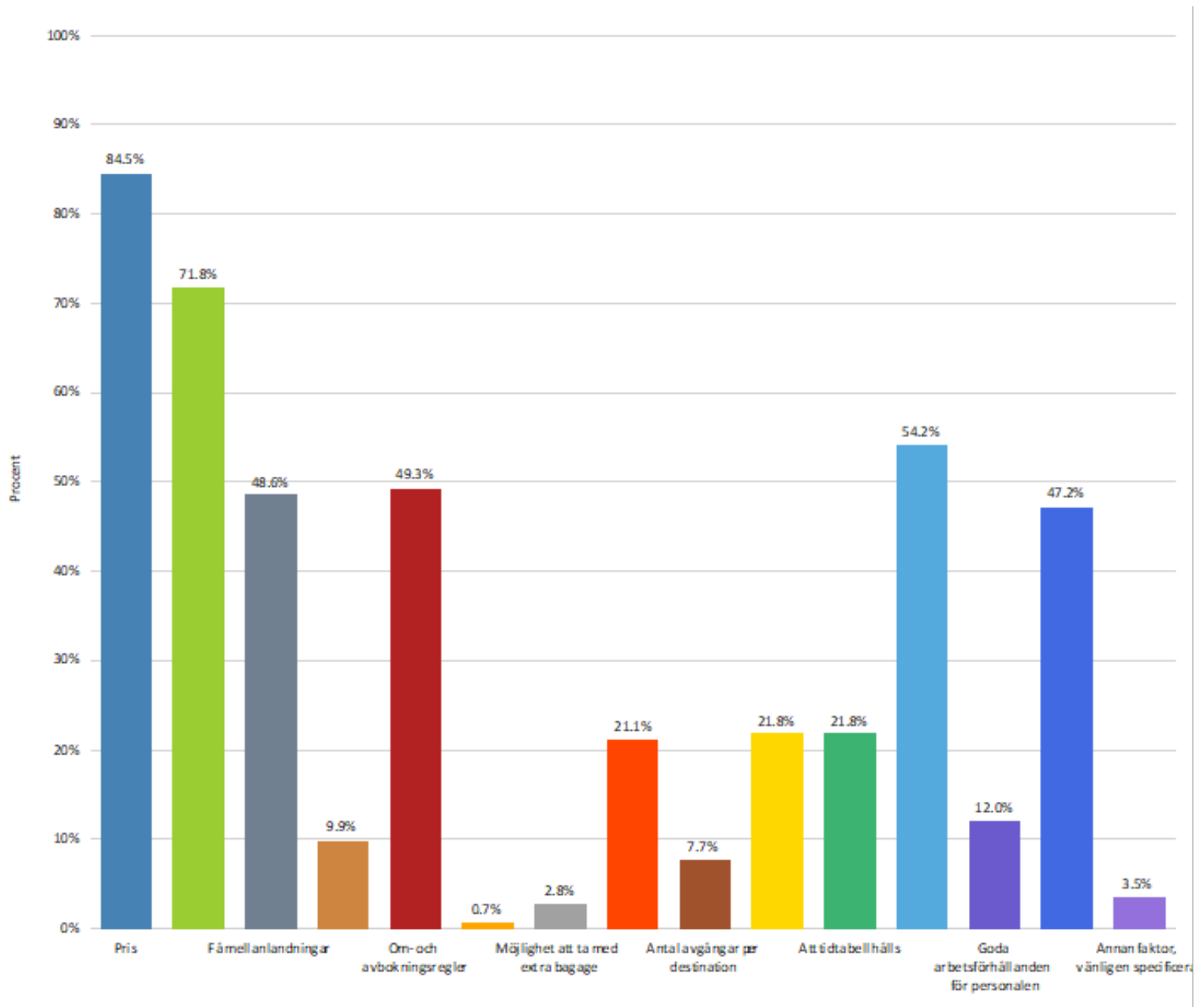
synnerhet bagage, seating och måltider på längre sträckor. Ombokningsmöjligheter i alla bokningsklasser är bra.

- Enkelt att göra beställningar.
- Bra avtalsvillkor.
- Det fungerar. Vi avropar dock inte direkt från ramavtalen utan det är vår upphandlade resebyrå som gör det.
- Att det är ett flertal flygbolag som täcker en bred skala av länder och destinationer.
- Struktur för uppsättning mot resebyråns bokningssystem.
- Ramavtalen har över lag gett bra priser. Bryssel som är en stor destination för oss är ett bra exempel med bra priser och god tillgänglighet.
- Lättöverskådligt, snabbt att erhålla information.
- Vi bokar genom resebyrå och deras uppfattning är att de vanligaste destinationerna går bra att boka.

## 6.2.9 Finns det något som kan förbättras till kommande ramavtal?

- Önskemål om att kunna välja om bagage ska ingå. Vi har många som reser till Bryssel för ett par dagar och som endast har handbagage.
- Ja, det svårt att veta om vi får "rätt" pris då det inte framgår tydligt vad grundpriset är på biljetten och att det bara framgår en rabatt i ramavtalen.
- Uppföljning och statistik kan förbättras.
- Översyn över vilka rabatter vi har erhållit.
- Seating vore bra om det ingick i priset, i synnerhet på sträckor utanför Europa. Gärna genomgående priser eller add on till/från alla inrikes avreseorter (Sverige).
- Miljöaspekter.
- Billigare priser, fler bolag.
- Önskar tydlig info till resebyråer.
- Att man själv kan ändra och boka av resor via online-verktyget.
- Möjlighet att ta del av lokala erbjudanden och kampanjer.
- Ibland kan man se att en del flygbolag presenterar andra priser än de som vi ser hos resebyrån. Kampanjpriser behöver inkluderas om de inte finns med nu.
- Vi har problem med att vissa flygbolag som kodar vissa biljetter som business trots att de uppger att de inte har businessbiljetter i den regionen. Det blir problem för oss när underlaget från resebyrån anger att det är en business-biljett när det inte är en sådan biljett. Det blir även fel i statistiken från resebyrån då dessa biljetter redovisas som businessbiljetter, trots att det inte är det.
- Automatisk klimatkompensation.
- Ta bort bonussystem och möjlighet till att intjäna dessa poäng.
- Om möjligt, kostnadsfria namnändringar på biljetter. Möjlighet till att kunna boka biljetter utan att ett specifikt namn anges.

### 6.2.10 Vid beställning av utrikes flygresor, vilka faktorer är viktigast?



Tabellens värden presenteras i ordning från vänster till höger

|  |              |
|--|--------------|
| <b>Pris</b>                                | <b>84,5%</b> |
| <b>Total restid</b>                        | <b>71,8%</b> |
| Få mellanlandningar                        | 48,6%        |
| Service och komfort                        | 9,9%         |
| Om- och avbokningsregler                   | 49,3%        |
| Möjlighet att kunna nyttja bonusprogram    | 0,7%         |
| Möjlighet att ta med extra bagage          | 2,8%         |
| Att incheckat bagage ingår i biljettpriset | 21,1%        |
| Antal avgångar per destination             | 7,7%         |
| Avgångstider                               | 21,8%        |
| Att tidtabell hålls                        | 21,8%        |
| <b>Säkerhet</b>                            | <b>54,2%</b> |
| Goda arbetsförhållanden för personalen     | 12,0%        |
| Miljö                                      | 47,2%        |
| Annan faktor, vänligen specificera:        | 3,5%         |

De faktorer som anges som viktigast är pris, total restid samt säkerhet.

6.2.11 I en kommande upphandling av utrikes flygresor, har ni några förslag på vilka miljökrav vi skulle kunna ställa?

- Att man anlitar flygbolag där man har bytt ut bränslet till mer miljövänligt bränsle.
- Man kan försöka reducera antalet mellanlandningar.
- Miljövänligare flygbränsle.
- Ställ krav på att flygplanen används effektivt.
- Att flygplanen är moderna och miljövänliga vad gäller förbrukning av bränsle och miljöbränsle samt möjlighet till klimatkompensation.
- Inblandning av biobränsle där det är möjligt.
- Något slags grundkrav på maxutsläpp av CO2 per passagerarkilometer för att åtminstone rensa bort de mest utsläppsdrivande flygplanstyperna/bolagen.
- Högre inblandning av grönt flygbränsle (biofuel). På kort sikt: 20 procent inom 5 år och på lång sikt: 100 procent till 2030 (enligt Sveriges miljömål).
- Hög andel flergångsporslin och bestick.
- Mål om att minska plastförbrukningen.



- Mål om grön inflygning i Sverige och internationellt.
- Mål om att kraftigt minska CO2-utsläpp/person-km, både på kort sikt och längre sikt.
- Krav på avfallssortering.
- Krav på omhändertagande av grävatten utan kemikalier.

### 6.2.12 Sammanfattning av myndighetsenkät

En relativt hög andel av respondenterna besvarade enkätfrågorna med svarsalternativet "Vet ej". En anledning till detta kan vara att avrop i de flesta fall görs av den resebyrå som respektive myndighet har tecknat avtal med och att myndigheten därmed saknar kunskap om ramavtalen.

Cirka 60 procent av respondenterna har avropat från de nuvarande ramavtalen. Av de myndigheter som angivit att de inte avropat från ramavtalen angav merparten att de inte hade något behov. Majoriteten av myndigheterna är nöjda med befintliga ramavtal och det finns endast ett ytterst litet behov av ytterligare destinationer och avreseorter. Avtalen uppfattas som enkla att avropa från och har bred täckning avseende destinationer/flygsträckor.

Det framtida behovet verkar, såvitt man kan se, oförändrat mot nuvarande situation. Önskemål finns från både avropsberättigade myndigheter och leverantörer att nya sträckor ska kunna läggas till i avtalet. Miljöaspekten är den tydligaste synpunkten som framförs. Nuvarande avropsmodell, förnyad konkurrensutsättning, bör kvarstå.

I enkäten har det också framkommit förslag om att det statliga resandet med flyg generellt bör reduceras och trafik bör föras över till tåg. Kammarkollegiets uppfattning är att detta inte är något som kan styras i en upphandling av flygresor utan snarare bör styras i respektive myndighets resepolicy.

Det nuvarande upplägget får konstateras i stort tillgodose befintlig efterfrågan.

## 6.3 Referensgruppsmöte med myndigheter

De myndigheter som i enkäten, via Avropa eller på annat sätt anmält intresse att medverka i referensgruppen bjöds in till ett möte på Kammarkollegiet.

Sammanlagt bjöds 18 avropsberättigade myndigheter in till referensgruppsmöte. Tio personer från totalt sju myndigheter deltog.

Syftet med referensgruppsmötena var att, som ett komplement till enkäten, på ett fördjupat plan ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande de befintliga ramavtalen och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.



## Redovisning av referensgruppmöte

### 6.3.1 Nuvarande ramavtal

Myndigheterna framförde följande positiva erfarenheter avseende de nuvarande ramavtalen:

- Bra att det finns ramavtal.
- Ramavtalsleverantörerna är okej.
- Ramavtalen är heltäckande.
- I och med användningen av ramavtalen följer myndigheterna LOU.

### 6.3.2 Kommande upphandling

Myndigheterna ansåg att ramavtalen bör skilja på resor inom Europa och utanför Europa med hänsyn till vad som bör eller ska ingå i priset. Mat bör ingå i priset, åtminstone för resor utanför Europa, dock inte som tillvalsmöjlighet eftersom det kan få skatteeffekter för både myndigheter och resenärer.

Förslag som lades fram på hur man borde dela upp priserna var bl.a. ett baspris plus tillägg för service t.ex. wifi, bagage, fast track m.m., dock inte mat då det kan innebära förmånsbeskattning som bl.a. skulle öka administrationen/kostnaden för både resenär och myndighet.

Om det vore möjligt med en generell rabatt per "område" t.ex. Nordamerika, Sydamerika, Afrika, Europa, Mellanöstern, Asien i stället för destinationer/flygsträckor vore det bra. Man ansåg också att det vore bra med enkelpriser på så många destinationer som möjligt.

Önskemål framfördes om att klimatpåverkan ska visas vid varje tidtabellsrad innan bokning. Det fanns även önskemål om att det i ramavtalen ges möjlighet till klimatkompensation eller liknande. Ålder på motorerna i förhållande till ålder på flygplansflottan bör tas hänsyn till i och med att flygplanen oftast har längre livstid än motorerna, som ibland byts ut. Frågan uppkom även om vad som sker med de flygplan som utangeras, om de säljs eller omvandlas till reservdelar, återvinns eller om de skrotas.

### 6.3.3 Behov och rutiner

Myndigheternas behov varierar mycket beroende på vilken verksamhet myndigheten bedriver och var myndigheten geografiskt är placerad. Myndigheterna styr sina resenärer bl.a. med hjälp av resepolicyer och har därmed också möjlighet att väga in andra aspekter än priset när resor ska bokas. Det finns exempel på myndigheter som använder sig av en resepot, vilken innebär att resenärerna får boka den biljett som passar bäst, så länge resepoten räcker till. Någon myndighet har tagit bort benämningen ekonomi/business och lämnar det till resenären att boka den mest kostnadseffektiva biljetten. Många myndigheter har dock som regel fortfarande styrning mot lägst pris.

Avrop från de nuvarande ramavtalen genomförs i regel genom kontakt med den resebyrå som myndigheten har avtal med. Ca 90 procent av utrikes flygresor bokas via



myndigheternas resebyråer. Bokning via resebyrå är särskilt lämpligt i de fall det rör mer komplexa bokningar. Myndigheterna i referensgruppen förordade att bokning sker via resebyrå då det leder till minskad administration och gör det möjligt att få samlad statistik över myndighetens resande. Därtill är det en fördel ur säkerhetssynpunkt eftersom det ger myndigheten kontroll över var deras resenärer befinner sig, vilket kan vara av vikt om det uppstår en krissituation såsom exempelvis ett terrorattentat eller en naturkatastrof.

Ramavtalsleverantörerna ska tillse att resebyråerna har tillgång till ramavtalen, de ska finnas laddade i utpekad GDS/NDC. GDS är ett globalt distributionssystem som möjliggör transaktioner mellan leverantörer i resebranschen, främst flygbolag, hotell, biluthyrningsföretag och resebyråer. En GDS kan länka tjänster, priser och bokningar som konsoliderar produkter och tjänster i resebranschen.<sup>1</sup> NDC är ett distributionssystem för resebranschen som lanserats av IATA, för utveckling av marknaden och anpassning mot en ny XML-baserad dataöverföringsstandard (NDC Standard).<sup>2</sup> Den är öppen för tredje part, mellanhand, IT-leverantör och icke-IATA-medlem att implementera och använda. I stort sett samtliga resebyråer kan idag använda sig av något GDS vid bokningar, däremot går det exempelvis inte att komma åt alla flygbiljetter på marknaden via GDS. Det nya systemet NDC lämpar sig, enligt flera resebyråer, bättre då hela marknaden finns till förfogande.

En återkommande fråga under referensgruppsmötet rörde problematiken med flygbolagens bonusprogram. Flygbolag har vanligtvis bonusprogram, vilka innebär att kunder som kontinuerligt reser med flygbolagen samlar bonuspoäng som kan användas till nya resor eller tilläggstjänster. Eftersom bonusprogrammen är knutna till resenären personligen kan myndigheten emellertid inte nyttja intjänade bonuspoäng i samband med bokning av resor. Det är i stället därför vanligt att resenären väljer att använda bonuspoängen vid incheckningen för att uppgradera flygbiljetten. En risk med bonusprogram är dock att resenärens val av flygbolag styrs av vilket bonusprogram som resenären tillhör snarare än de kriterier som enligt ramavtalen kan användas vid den förnyade konkurrensutsättningen. Merparten av myndigheterna i referensgruppen har som policy att intjänade bonuspoäng ska användas vid tjänsteresor. Trots att användande av bonusprogrammen är förknippade med vissa risker ansåg referensgruppen att det är svårt att reglera i ett ramavtal och ett förbud skulle även bli svårt att följa upp. Ett förslag som framkom var att det vore bra om det fanns möjlighet att omvandla intjänade bonuspoäng till t.ex. biobränsle.

## 6.4 Sammanfattning av referensgruppsmöte

Projektgruppen kan konstatera att myndigheterna i huvudsak är nöjda med ramavtalen.

Den fråga som diskuteras mest var miljöfrågan. Deltagarna på referensgruppsmötet var eniga om att frågan är svår att hantera eftersom många flygbolag arbetar med miljöförbättringar på olika sätt, men det vore önskvärt om beaktande av miljön görs på

---

<sup>1</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Global\\_distribution\\_system](https://en.wikipedia.org/wiki/Global_distribution_system) (hämtad 2019-07-10).

<sup>2</sup> <https://www.iata.org/whatwedo/airline-distribution/ndc/Pages/default.aspx> (hämtad 2019-07-10).



något sätt i en kommande upphandling. Det framfördes också önskemål om att det i kommande ramavtal ges möjlighet till klimatkompensation eller liknande.

I framtida ramavtal vore det, enligt referensgruppsdeltagarna, även önskvärt om namnändringar vore möjliga att göra utan kostnad, om seating kan göras i förväg utan tilläggskostnad, om tillgång till lounge är inkluderat i priserna samt om tillgång till s.k. fast track vid incheckning är inkluderat i priserna. Ovanstående skulle dock kunna visa sig vara kostnadsdrivande och då återstår frågan om myndigheterna är villiga att betala för detta med ett eventuellt högre avtalspris eller om det är bättre att köpa tillägget när behov väl uppstår.

Vad gäller bonuspoäng regleras hanteringen av dessa vanligtvis i respektive myndighets resepolicy. Referensgruppsdeltagarna konstaterade att frågan om intjänade bonuspoäng kan vara svår att reglera i ett ramavtal, och att ett förbud skulle vara svårt att följa upp, varför det även fortsättningsvis bör regleras i respektive myndighets resepolicy.

Sammanfattningsvis får det konstateras att nuvarande ramavtalsupplägg tillgodoser befintlig efterfrågan på ett bra sätt.



# 7 Marknadsundersökning

## 7.1 Inledning

För att kartlägga marknadens utbud inom det aktuella ramavtalsområdet och fånga upp och analysera synpunkter för de befintliga ramavtalen har det i förstudien genomförts möten med nuvarande ramavtalsleverantörer samt några potentiella leverantörer.

## 7.2 Marknaden

Det råder en hård konkurrens inom flygbranschen och den tilltagande konkurrensen har lett till lägre priser och minskad lönsamhet för flygbolagen. Prisfallet på flygresor har emellertid även inneburit att fler har råd att resa, vilket i sin tur har medfört att marknaden kontinuerligt växer. Eftersom det rör sig om små marginaler så arbetar branschen flexibelt, sjunker efterfrågan på en sträcka upphör flygbolagen med sin flygverksamhet till destinationen, och när behov och underlag finns öppnar flygbolagen en flyglinje till destinationen.

Flygbolagen har olika affärsstrategier, vilket innebär att flygtjänsterna hos respektive flygbolag inkluderar mer eller mindre tjänster. Fullservicebolagen erbjuder ofta ett paketpris i vilket i princip allt inkluderas: mat, bagage, seating flera dagar i förväg innan avresa, och i vissa fall även transport till och från flygplats. Lågprisbolagen arbetar i stället på motsatt vis, priset avser endast flygstolen och resenären får i stället köpa till de tjänster de önskar, exempelvis bagage.

Vad gäller samarbeten arbetar flygbolagen på lite olika sätt. Några flygbolag äger en egen flygplansflotta, andra hyr in flygplan med besättning, s.k. wet lease, eller utan besättning, s.k. dry lease. Vissa samarbetar med andra flygbolag och köper enskilda stolar på särskilda flighter, men ställer ut biljetterna med eget prefix som om flygningen vore i egen regi. Många flygbolag samarbetar även genom allianser, t.ex. One World, SkyTeam och Star Alliance.

## 7.3 Möte med leverantörer

### 7.3.1 Om leverantörsmöten

Projektgruppen genomförde under våren 2019 möten med elva flygbolag. Ytterligare ett flygbolag, som projektgruppen inte hade möjlighet att träffa, fick i stället besvara ett antal frågor via e-post. Av dessa tolv flygbolag är tio leverantörer på nuvarande ramavtal. Projektgruppen skickade även ut frågeformulär med mer komplexa frågor att besvara i



förväg till samtliga leverantörer som deltog i arbetet, där svaren sedan diskuterades under mötena.

Syftet med mötena var att fånga upp leverantörernas erfarenheter av de nuvarande ramavtalen och ge leverantörerna möjlighet att komma med synpunkter avseende upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Vid mötena diskuterades även vilka generella utmaningar som flygbranschen står inför.

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

## Redovisning av leverantörmöten

### 7.3.2 Avtalsperiod

Genomgående angav majoriteten av de tillfrågade flygbolagen att de önskade möjlighet att lägga till nya destinationer till ramavtalen under avtalsperioden och att ramavtalens långa giltighet (upp till fyra år) gjorde avtalet inaktuellt. Flygbolagens utbud samspelar tydligt med hur efterfrågan ser ut för ögonblicket, vilket innebär att sträckor startas upp och läggs ned förhållandevis frekvent.

Om man skulle genomföra ramavtalsupphandlingen oftare, för att på så sätt möjliggöra en uppdatering av destinationsutbudet, finns i stället en risk att arbetsbördan blir alldeles för tung.

### 7.3.3 Prismodell

Ramavtalsleverantörerna var eniga om att den nuvarande prismodellen, som innebär att rabatt lämnas på publika priser, var en väl fungerande modell och att en modell med fasta priser inte är att rekommendera. Däremot har några flygbolag lyft fram synpunkten om att det var för hårda kriterier att endast få offerera en rabattsats inom en kabin.

Vad gäller frågan huruvida det är möjligt för flygbolagen att kombinera avtalspriser med publika priser har majoriteten angett att det inte är möjligt. Dessutom skulle flygbiljetterna vid en sådan lösning omfattas av olika regelverk, vilket innebär att de mest restriktiva reglerna skulle komma att användas. En sådan lösning skulle vara mindre gynnsam för resenären.

### 7.3.4 Tjänsteutbud

Många av de flygbolag som har besvarat frågor under förstudien har olika fokusområden och olika affärsstrategier, vilket innebär att de ofta erbjuder olika tjänster och olika innehåll i flygbiljetterna.

Några flygbolag arbetar efter modellen ”all inclusive”, vilket innebär att många tjänster är inkluderade vid köp av flygbiljett. Andra flygbolag satsar på att hålla priserna för



flygbiljetter så låga som möjligt för att kunna vara konkurrenskraftiga. Dessa biljetter är avskalade och innehåller således få tilläggstjänster.

Vad gäller frågan om flygbolagens bonusprogram angav majoriteten av de tillfrågade flygbolagen att det inte är möjligt att "frikoppla" avtalspriserna från bonusprogrammen. Bonusprogrammen är normalt även kopplade till resenärernas privata profiler, varför det inte heller går att hindra att bonuspoängen från en resa registreras i efterhand.

### 7.3.5 Anbudsområden

I huvudsak var flygbolagen nöjda med den nuvarande indelningen av anbudsområden. Några flygbolag har föreslagit nya destinationer som skulle kunna vara av intresse vid en kommande upphandling. Vad gäller frågan om hur många ramavtalsleverantörer som bör antas per anbudsområde ansåg de flesta att nuvarande begränsning på tre leverantörer per sträcka var rimlig. En leverantör föreslog att man i en kommande upphandling skulle kunna öppna upp för fler leverantörer per sträcka, under förutsättning att innehållet i bokningsklasserna inte reglerades som det görs i nuvarande ramavtal. Några leverantörer ansåg däremot att en utökning av antalet antagna leverantörer per anbudssträcka skulle minska incitamentet att lämna anbud, eftersom fler skulle konkurrera om samma sträcka vid ett avrop och det därför skulle bli svårare att "vinna den faktiska flygningen".

I den föregående upphandlingen ställdes krav på att de offererade bokningsklasserna skulle inkludera klasser med "högst tillgänglighet", vilket avsåg de bokningsklasser med flest antal stolar. Några flygbolag angav att detta måste förtydligas ytterligare, eftersom det till viss del kunde tolkas som att det avsåg bokningsklasser där det var störst sannolikhet att det fanns flygstolar lediga, vilket i regel är de allra dyraste stolarna i kabinen.

Några flygbolag angav att mängden efterfrågade bokningsklasser borde ses över inför en kommande upphandling, några önskade exempelvis att fler sorters bokningsklasser inkluderas i en kommande upphandling.

### 7.3.6 Utvärderingskriterier

Några flygbolag har angett att det kanske skulle behövas fler parametrar än pris vid utvärderingen. Däremot skiljer sig förslagen åt från leverantör till leverantör eftersom flygbolagen har olika fokusområden och olika affärsstrategier. Nedan anges de förslag som framfördes av leverantörerna.

- Total kostnad (att allt som ingår i flygbiljetten på något sätt utvärderas),
- total restid,
- tidtabell,
- antal avgångar (frekvens),
- bra anställningsvillkor för kabinpersonal,
- service ombord,
- att många tilläggstjänster ingår i biljettpriset (exempelvis seating, extra bagage, fast track, tillgång till lounge, mat, dryck m.m.),



- ålder på flygplansflotta,
- transport till och från flygplatsen, samt
- utsläppsnivåer av koldioxid per km.

Vad gäller utvärdering av enskilda tilläggstjänster så är det endast ett fåtal flygbolag som har angett att de har möjlighet att offerera fasta priser för tilläggstjänster. Många har angett att de inte har möjlighet att offerera rabattsatser för tilläggstjänster.

### 7.3.7 Miljökrav

Flertalet flygbolag som deltagit i förstudien uppgav att de arbetar aktivt med miljöfrågor i företaget, däremot skiljer sig strategierna för miljöarbetet åt hos de olika bolagen.

Några uppgav att de fokuserar på biojetbränsle och utveckling av produktionen av biojetbränsle. Andra arbetar med förnyelse av flygplansflottan, syntetiskt flygbränsle, effektivare flygmotorer som drar mindre bränsle, minskad eller ingen ombordförsäljning av taxfree, rakare, kortare och vindanpassade flygrutter samt lättviktsmaterial i flygplanen. Några arbetar även med klimatkompensation, vilket inte kan likställas med reduktion av utsläpp. Majoriteten av flygbolagen anser att den låga tillgången och de höga priserna gör det svårt att ställa ett kvantitativt krav på biojetbränsle i nuläget.

Vad gäller genomsnittsåldern på flygflottan hos de tillfrågade flygbolagen varierar den från 3,8 år upp till 13,5 år. Eftersom förnyelse av flygplansflottan är något många flygbolag arbetar successivt med är detta siffror som kan komma att förändras efter hand.

Alla de tillfrågade flygbolagen har angett att de arbetar med källsortering i någon grad, vissa källsorterar även ombord på flygplanen i den mån det är möjligt, sedan sorteras det vidare på flygplatsen. Många arbetar även med att byta ut engångsmaterial ombord, de använder exempelvis träprodukter eller pappersprodukter till fördel för plastprodukter. Några flygbolag har angett att de är certifierade enligt ISO 14001.

### 7.3.8 Sociala krav

Vad gäller sociala krav så uppgav några leverantörer att de har kollektivavtal för samtlig anställd personal. Ett par av flygbolagen angav att de har kollektivavtal för personal som är stationerad i Sverige, men att exempelvis kabinpersonalen är stationerad i ett land där kollektivavtal saknas.

### 7.3.9 Sammanfattning av leverantörsmöten

I huvudsak anser de leverantörer som är ramavtalsleverantörer på nuvarande ramavtal att ramavtalen är välfungerande. Flera leverantörer tyckte det var positivt att ramavtalen ger dem en möjlighet att nå många myndigheter. Därtill upplevdes ramavtalen som bra organiserade och att de genererar en ökad försäljning.



Av de saker som kan förbättras anger samtliga flygbolag att de önskar en ökad flexibilitet i ramavtalen, att om det inte finns några möjligheter att lägga till destinationer under ramavtalsperioden kanske avtalsperioden bör kortas ned. Några framhåller dock att kortare avtalsperioder skulle innebära en betungande arbetsbörda eftersom upphandlingsunderlagen vanligtvis är massiva.

Vad gäller miljö har flertalet flygbolag angett att de arbetar aktivt med miljöfrågor eftersom det är en väldigt aktuell fråga i branschen, däremot skiljer sig strategierna åt för de olika flygbolagen.

## 7.4 Möte med branschorganisation

### 7.4.1 Om Svenska Flygbranschen

Projektgruppen genomförde ett möte med Svenska Flygbranschen (SFB), som är ett bransch- och arbetsgivarförbund inom Transportföretagen, en samarbetsorganisation inom Svenskt Näringsliv.

Svenska Flygbranschen verkar för medlemsföretagens intressen genom kollektivavtalsförhandlingar samt förhandlings- och processhjälp i arbetsrättsliga tvister av principiell karaktär kopplade till kollektivavtalen. Vidare arbetar förbundet med långsiktig påverkan som rör alla förbundets medlemmar avseende närings-, bransch- och arbetsgivarpolitiska frågor.

Svenska Flygbranschen har idag ca 90 anslutna företag med totalt drygt 9 700 anställda.

#### 7.4.1.1 Om marknaden

Det råder en hård konkurrens inom flygbranschen och det är små marginaler för flygbolagen. Konkurrensen från bl.a. lågprisbolagen har lett till lägre priser och minskad lönsamhet för flygbolagen. Prisminskningen på flygbiljetter har emellertid inneburit att fler har möjlighet att resa, vilket i sin tur har medfört att marknaden växer.

Branschorganisationen anser att upphandling till viss del har skadat flygbranschen, i alla fall i de situationer man endast har intresserat sig av lägsta pris. De menar att det är viktigt att se till kvaliteten, att flygbolagen som trafikerar Sveriges luftrum ska hålla en viss nivå.

#### 7.4.1.2 Miljö

I Sverige står flygets koldioxidutsläpp, in- och utrikes, för cirka fem procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp. För ett avlägset placerat land som Sverige har flyget en stor betydelse, så om vi ska ha en möjlighet att behålla och öka vår konkurrenskraft i framtiden så måste vi fortsätta att flyga. För att kunna möjliggöra detta innebär det att flyget måste ställas om till fossilfritt i form av ett bränslebyte, i väntan på en successivt ökad elektrifiering och eventuella andra teknikutvecklingsspår.



Idag arbetar många av flygbolagen aktivt med miljöfrågan, men arbetet sker på olika sätt. En del flygbolag satsar på att förnya sin flygplansflotta kontinuerligt eftersom nyare flygplan har en mer effektiv bränsleförbrukning och släpper ut mindre koldioxid. Några flygbolag arbetar med viktreducering av flygplanen, de använder sig exempelvis av lättviktsmaterial och reducerar vikt genom att ta bort försäljningen av taxfree ombord. Andra flygbolag arbetar i stället med klimatkompensation, olika klimatinitiativ och/eller rakare flygrutter. Vissa flygbolag är även ISO-certifierade.

#### 7.4.1.3 Social hänsyn

För att kunna säkerställa en bra kvalitet kan det vara av värde att se till arbetsrättsliga villkor, åtminstone att flygbolagen uppfyller ILO:s kärnkonventioner, för att undvika flygbolag som sparar in kostnader genom att anställa personal baserade i länder som inte har ett lika starkt skydd för arbetstagare som t.ex. Sverige.

#### 7.4.2 Om föreningen Svenskt Flyg

Projektgruppen genomförde även ett telefonmöte med en representant från föreningen Svenskt Flyg. Föreningen Svenskt Flyg är en intresseorganisation som kommunicerar idéer, åsikter och kunskap om det kommersiella flyget och flygindustrin i Sverige. Syftet med Föreningen Svenskt Flygs verksamhet är att stärka förtroendet för det kommersiella flyget och flygindustrin så att dessa ges möjligheter att verka och utvecklas i Sverige.

Främst avhandlades frågan om miljö under mötet eftersom frågan om ett klimatanpassat flyg är väldigt aktuell. Kravställning i upphandlingar kring miljö är en svår fråga eftersom flygbolagens miljöarbete sker på olika sätt. Ett förslag rörde fordonsflottans ålder eftersom nyare flygmaskiner har en snålare bränsleförbrukning och således släpper ut mindre koldioxid. Flygen blir ungefär 1,5 procent mer effektiva per år, om man byter ut en gammal flygmaskin kan det därför röra sig om en effektivisering upp mot 15 procent. Även möjligheten till klimatkompensering diskuterades, även om det inte är att jämföra med utsläppsreducering.



## 8 Omvärldsanalys

Flyget är ett av de transportslag som ur ett miljöperspektiv har diskuterats flitigast under det gångna året. Flyget är och kommer för en tid framöver att vara det trafikslag som kan erbjuda långväga tillgänglighet med rimlig restid. Eftersom det ännu i stort saknas realiserbara och effektiva lösningar som kan eliminera flygets klimatpåverkan är flyget en av de allra största utmaningarna i såväl svenskt som internationellt klimatarbete. För att kunna säkerställa en hållbar utveckling av luftfarten måste flygets klimatpåverkan begränsas och på sikt även minskas.

Globalt sett står flygets utsläpp av koldioxid för cirka två-tre procent av världens koldioxidutsläpp. Liksom inom många andra branscher behöver utsläppen minskas, en del av detta innebär att flyget måste ställas om till fossilfrihet i form av ett bränslebyte, men det handlar också om ökad energieffektivisering på flera håll samt om en successivt ökad elektrifiering och eventuella andra teknikutvecklingsspår.

Vad gäller flygbolagens utveckling förutspås antalet flygresenärer öka under överskådlig framtid. Det är framför allt privatresandet som förväntas öka. Det ökade välståndet, sett ur ett globalt perspektiv, har skapat förutsättningar för fler att resa och ett kraftigt tillskott av resenärer väntas därför från de snabbt växande tillväxtmarknaderna som Kina och Indien. Indien förväntas ha den tredje största civila luftfartsmarknaden år 2020 och den största år 2030.<sup>3</sup>

Samtidigt som flygbranschen ska hantera ett ökat antal resenärer och en fluktuerande marknad där lågprisbolagen tar ny mark och där flygbolagen snabbt anpassar sina affärsmodeller för att möta nya behov, står branschen även inför ett antal ekonomiska utmaningar såsom förändringar i konjunkturen, fluktuerande oljepriser, överretablering och konsolidering av europeiska flygbolag.

---

<sup>3</sup> Airline Economics, *Aviation Industry Leaders Report 2018: Navigating the Cycle*, 2018, s. 26.

# 9 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

## 9.1 EU-regler

Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, EASA, inrättades under 2002 och är den gemensamma europeiska flygsäkerhetsmyndigheten. EASA:s huvudsakliga uppgift är att upprätthålla säkerheten och miljöskyddet för den civila flygtrafiken i Europa, och ansvarar således bl.a. för att utveckla EU:s gemensamma flygmarknad, utarbeta tekniska flygbestämmelser, certifiera flygplan och flygplansdelar, övervaka säkerheten och stödja EU-länderna exempelvis gällande flygtrafik och flygledningstjänster och arbeta med internationella aktörer för att förbättra säkerheten i Europa (t.ex. via EU:s flygsäkerhetslista över förbjudna flygbolag).

### 9.1.1 Gemensamma regler om kompensation och assistans

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 reglerar möjligheten till kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar.

### 9.1.2 SERA-förordningen

Den 4 december 2014 trädde EU-kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden i flygtrafiken (Standardised European Rules of the Air, SERA) i kraft. Syftet med förordningen är att fastställa gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken.

## 9.2 Luftfartslagen och luftfartsförordningen

Den övergripande nationella regleringen på luftfartsområdet utgörs främst av luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i luftfartslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen utövas av Transportstyrelsen.

## 9.3 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. Tillsynen utövas av Transportstyrelsen.

## 9.4 Chicagokonventionen

Mot slutet av andra världskriget bjöd USA in ett antal stater till Chicago för att dra upp riktlinjerna för den framtida civila luftfarten. Mötet hölls i slutet av 1944 mellan 52 stater, och resulterade i den s.k. Chicagokonventionen. Sverige ratificerade konventionen år 1946.

Konventionens främsta syfte är att staterna samarbetar för att uppnå en säker och välordnad utveckling av den internationella civila luftfarten och att internationell lufttrafik kan bedrivas ändamålsenligt och ekonomiskt. Konventionen innehåller sammanlagt 96 artiklar som reglerar medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter, regler för införande av internationella standardbestämmelser och rekommendationer av teknisk och flygoperativ natur, riktlinjer för lättnader i tull- och passfrågor samt luftfartspolitiska frågor. Av konventionen följer t.ex. att användningen av flygbränsle inte får beskattas inom den internationella flygtrafiken.

Redan i första artikeln fastslås att varje stat har absolut suveränitet över sitt eget luftrum. För reguljärtrafik krävs enligt konventionen ett särskilt tillstånd eller annat bemyndigande av den främmande stat som är berörd av trafiken.

De stater som undertecknar konventionen blir medlemmar i ICAO, och för närvarande är 191 medlemmar anslutna.<sup>4</sup>

## 9.5 Montrealkonventionen

Montrealkonventionen reglerar flygbolagens skadeståndsansvar för dödsfall eller skada, för bagage som förstörts, förlorats eller skadats och för förseningar.

## 9.6 Riktlinjer och förordningar från IATA

IATA upprättar förordningar och riktlinjer som gäller för nästan alla flygtransporter över hela världen. Ett exempel på regelverk är IATA Dangerous Goods Regulations (DGR), vilket reglerar farligt gods som inte får transporteras ombord på flygplan.

---

<sup>4</sup> <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Regler/Regler-for-luftfart/Internationella-organisationer/ICAO/> (hämtad 2019-07-11).

# 10 Hållbarhet

## 10.1 Inledning

Med hållbar offentlig upphandling menas att offentlig sektor tillgodoser sitt behov av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Hänsyn ska inte bara tas till de fördelar som uppstår för organisationen utan även till samhället i sin helhet, samtidigt som anskaffningen görs på ett sätt som minimerar skador på miljön.

Kammarkollegiets målsättning är att inom ramen för verksamhetens uppdrag, offentlig sektors behov och lagstiftningens möjligheter, på ett ansvarfullt sätt beakta miljö och sociala hänsyn vid upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen. De statliga ramavtalen ska bidra till att offentlig sektor kan möta de mål som satts i den nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Förutsättningarna för hållbarhetskrav varierar dock mellan de olika ramavtalsområdena och branscherna. I förstudiearbetet utreds därför vilket behov av hänsyn till de olika hållbarhetsdimensionerna som behöver tas för att möta olika strategiska mål men även de risker som finns inom det specifika ramavtalsområdet.

Av 4 kap. 3 § LOU framgår att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, social och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Hållbarhetshänsyn kan tas i alla delar av en upphandling, dvs. som kvalificeringskrav (t.ex. krav på miljöledningssystem), som tekniska krav (t.ex. krav på viss märkning eller certifiering), eller som kontraktsvillkor (t.ex. arbetsrättsliga villkor).

Av 17 kap. 4 § LOU framgår vilka skyldigheter en upphandlande myndighet har att kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Detta gäller i de fall svensk arbetsrätt inte är tillämplig.

Nedan redovisas vilka analyser gällande hållbarhetshänsyn (miljö och sociala krav) som genomförts för det aktuella ramavtalsområdet.

## 10.2 Miljökrav

### 10.2.1 Lagstiftning och förordningar avseende miljö

#### 10.2.1.1 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. De 188 myndigheter som omfattas av förordningen ska årligen redovisa sitt miljöledningsarbete till Naturvårdsverket.

Myndigheterna ska enligt miljöledningsförordningen bedriva ett aktivt miljöarbete för att minska sina koldioxidutsläpp från tjänsteresor och övriga transporter, bl.a. ska tjänsteresor med flyg redovisas. I arbetet med miljöutredningen analyseras myndighetens utsläpp av främst koldioxid, men även andra föroreningar som uppstår vid resor och övriga transporter. Syftet är att få en överblick över myndighetens betydande miljöpåverkan och ett beslutsunderlag till åtgärder för att minska utsläppen. Myndighetens koldioxidutsläpp beräknas per årsarbetskraft både för att få fram ett jämförelsetal från år till år för samma myndighet och för att kunna jämföra liknande myndigheter med varandra.

Under 2018 uppgick de samlade koldioxidutsläppen från tjänsteresor och transporter till 410 000 ton. I denna siffra ingår även transport med andra transportmedel än flyg. Flyg över 50 mil är den näst största posten i de rapporterade utsläppen av koldioxid från myndigheterna. Orsaken till höga utsläpp från flygresor över 50 mil förklarar myndigheterna med att deras verksamheter till stor del utgörs av internationellt arbete.

Det framgår även av rapporten över 2018 års rapportering till Naturvårdsverket att användningen av digitala möten för att ersätta tjänsteresor ökar.

#### 10.2.1.2 Luftfartslagen

Enligt luftfartslagen (2010:500) ska ett luftfartyg vara miljövänligt när det används vid luftfart. Ett luftfartyg anses miljövänligt om det 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.

#### 10.2.1.3 Svensk flygskatt

I april 2018 infördes en ny flygskatt genom lag (2017:1200) om skatt på flygresor. Skatten ska betalas av flygbolaget och tas ut per avresande passagerare. Olika skattenivåer tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Med slutdestination avses den destination som i resedokumentationen anges som flygresans slutliga mål. Eftersom skatten tas ut per avresande passagerare betalar passagerare som reser inrikes skatt två gånger för en tur- och returresa medan passagerare som reser utrikes betalar endast för utresan.

I en rapport framtagen av Transportstyrelsen konstateras att det är första gången antalet passagerare minskat under perioden april–september de senaste fem åren. Minskningen utgörs framför allt av ett lägre antal inrikespassagerare. Antalet passagerare som flyger till Europa har fortsatt öka, men långsammare än tidigare. När det gäller resor till destinationer utanför Europa har antalet passagerare inte minskat. Att en avmattning främst sker på korta avstånd stämmer överens med forskningen som säger att resenärer är mer priskänsliga när de ska resa kortare sträckor. Det kan bl.a. bero på att det finns fler alternativ att välja mellan.

Däremot understryks i rapporten att det totala bortfallet troligtvis inte endast beror på flygskatten. Fler faktorer så som den varma sommaren 2018, den pågående klimatdebatten

och flygbolagskonkurser har sannolikt varit bidragande faktorer till en dämpad ökning av antal flygresor.<sup>5</sup>

### 10.2.2 Utsläppsrätter

Sedan 2012 ingår flygningar som utförs inom EU av systemet med handel av utsläppsrätter. EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett styrmedel för att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Systemet bygger på EU-gemensamma regler och omfattar alla medlemsstater samt Norge, Island och Liechtenstein.

En övre gräns sätts för hur stora de totala utsläppen från företagen i systemet får vara, ett så kallat utsläppstak, som successivt sänks för att minska utsläppen. För att få släppa ut växthusgaser krävs ett tillstånd med tillhörande övervakningsplan samt utsläppsrätter som ger rätt att släppa ut motsvarande ett ton koldioxidekvivalenter per utsläppsrätt. Inom utsläppstaket tilldelas och köper verksamhetsutövare utsläppsrätter. En verksamhet som släpper ut mer växthusgaser än vad det har fått tilldelning för behöver köpa utsläppsrätter och ett företag som släppt ut mindre kan sälja utsläppsrätter. Flyget har särskilda utsläppsrätter som särskiljs från de som gäller för landbaserade verksamheter. Det är tillåtet för flyget att använda utsläppsrätter från andra sektorer för att täcka sina utsläpp, men inte tillåtet för landbaserade verksamheter att täcka utsläpp med flygets utsläppsrätter.

Inledningsvis omfattades flygningar både inom och utanför EEA, men genom ett undantag har den geografiska omfattningen begränsats till flygningar inom EEA. Systemet är förlängt till att gälla fram till år 2023. Anledningen till att undantaget infördes är att EU ville stödja den process som beslutades av ICAO under 2013, för att utveckla ett globalt styrmedel för att begränsa det internationella flygets koldioxidutsläpp, även kallat CORSIA.<sup>6</sup>

### 10.2.3 CORSIA

År 2016 beslutade ICAO:s generalförsamling att införa det globala marknadsbaserade styrmedlet Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). ICAO kan endast reglera flygningar mellan olika stater varför CORSIA enbart omfattar internationellt flyg. Styrmedlet innebär i korthet att det internationella flygets koldioxidutsläpp tillåts växa fram till år 2020. Därefter måste flygbolagen köpa utsläppskrediter för de utsläpp som överstiger 2020 års nivå, vilket då bidrar till utsläppsminskningar inom andra sektorer istället för inom det internationella flyget. Målet med styrmedlet är att stabilisera det internationella flygets utsläpp på 2020 års nivå, och att det internationella flyget därefter ska vara koldioxid neutralt. CORSIA inleds med två frivilliga infasningsperioder 2021 och 2024, och blir obligatorisk att delta i från och

---

<sup>5</sup> Transportstyrelsens rapport *Första halvåret med flygskatt*, 2019, s. 4 ff.

<sup>6</sup> <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/> (hämtad 2019-06-26).

med 2027. Några stater, exempelvis mycket fattiga stater eller de med en mycket låg andel internationell flygtrafik, är undantagna från systemet. Däremot har en majoritet av de obligatoriska staterna meddelat att de avser att delta i systemet redan från starten 2021. När systemet blir obligatoriskt 2027 tillkommer ett antal ytterligare stater.<sup>7</sup>

Synpunkter på styrmedlet har emellertid framförts av olika miljörelser. Kritikerna menar att målet om en koldioxidneutral tillväxt för flyget från 2020 inte är tillräckligt, det är inte heller i linje med de mål som beslutades genom undertecknandet av Parisavtalet. Vidare framhävs även vikten av att försäkra att de utsläppskrediter som används inom ramen för CORSIA inte också används till staternas egna åtaganden om utsläppsminskningar inom ramen för Parisavtalet, inga dubbelräkningar får vidtas i räkenskaperna. Det finns dessutom en oro att regelverket inte kommer att bli tillräckligt långtgående och transparent, att det därmed finns en risk att CORSIA inte lyckas nå upp till sina egna mål.<sup>8</sup>

## 10.2.4 Gemensamma flygoperativa åtgärder

### 10.2.4.1 Single European Sky

För att effektivisera flygtrafiken i Europa lanserades 2004 Single European Sky Air Traffic Management Research (SESAR), ett europeiskt utvecklingsprogram som ska utveckla tekniska och operativa förutsättningar för det gemensamma europeiska luftrummet. Flygoperativa åtgärder som SESAR kan minska kapacitetsproblemen runt flygplatserna och därmed också risken att flygplan tvingas cirkulera i luften innan landning eller att flygplan får stå i kö på flygplatsen för att starta. Tekniken kommer också att möjliggöra rakare flygrutter, gröna inflygningar och jämnare klättringar. Genom en effektivisering av flygtrafiken i Europa kan således bränsleförbrukningen och därmed utsläppen minska med 10 procent.<sup>9</sup>

### 10.2.4.2 Borealis Alliance

Sedan 2012 samarbetar flygtrafikledningarna i Danmark, Norge, Sverige, Estland, Lettland, Finland, Storbritannien, Irland och Island i en koalition, Borealis Alliance, för att effektivisera luftrummet i de nio länderna. Genom alliansen kan flygbolagen utnyttja de mest effektiva flygrutterna, i stället för att följa färdigbestämda flygrutter inom varje lands luftrum. På så sätt blir resorna mer bränsle-, kostnads- och tidseffektiva.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx> (hämtad 2019-06-27).

<sup>8</sup> <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Klimatstyrmedel/icaos-globala-klimatstyrmedel/> (2019-07-08).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/policies-matters/eu/496\\_en](https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/policies-matters/eu/496_en) (hämtad 2019-07-08).

<sup>10</sup> <http://borealis.aero/FRA.26.aspx> (hämtad 2019-08-30).



### 10.2.5 IATA:s klimatåtaganden

International Air Transport Association (IATA) är en internationell organisation med flygbolag som medlemmar. IATA hanterar regler och liknande inom kommersiellt passagerarflyg, bl.a. har man standardiserat biljettsystem, skapat flygplatskoder och flygbolagskoder. Organisationen har fler än 290 medlemmar, IATA representerar således ca 82 procent av all flygtrafik.<sup>11</sup>

IATA har utvecklat ett miljölednings- och utvärderingssystem för flygbolag, IATA Environmental Assessment (IEnvA). Programmet är utformat för att oberoende bedöma och förbättra miljöarbetet hos ett flygbolag. IEnvA är ett frivilligt program baserat på ett åtagande att följa relevanta regleringar och förpliktelser gällande miljö samt en kontinuerlig förbättring av det egna miljöarbetet. IEnvA utvärderas och verifieras externt för att uppfylla kraven i ISO 14001.<sup>12</sup>

### 10.2.6 Fossilfritt Sverige – Färdplan för flygbranschen

Fossilfritt Sverige startades som ett initiativ av regeringen inför klimatmötet i Paris 2015 med målet att Sverige ska bli en av världens första fossilfria välfärdsstater. I och med initiativet så har olika branscher, varav flygbranschen är en, tagit fram färdplaner för hur respektive bransch ska bli fossilfri med stärkt konkurrenskraft som följd.

I april 2018 lämnade föreningen Svenskt Flyg över flygbranschens färdplan till regeringen. I färdplanen konstateras att genom ett bränslebyte, i kombination med en parallell teknikutveckling, finns en möjlighet att bidra till regeringens mål om att Sverige, senast 2045, inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Målet i färdplanen är ett fossilfritt inrikesflyg 2030 och ett fossilfritt flyg både in- och utrikes 2045.

Tekniken för att framställa fossilfritt flygbränsle som går att använda direkt i dagens flygmotorer utan att det behövs några tekniska justeringar finns, problematiken ligger i stället i att det i dagsläget inte finns en fungerande marknad för biojetbränsle.

För att komma tillrätta med problemet krävs, enligt färdplanen, investeringsstöd för produktionsanläggningar och allokering av forskningsmedel för effektivisering av storskalig produktion av biojetbränsle, men även skapandet av en långsiktig statlig målbild för övergången till fossilfritt flyg, vilket också inkluderar elflyg, samt upphandling av fossilfritt bränsle för offentliga resor.

### 10.2.7 Biojetbränsle

Biojetbränsle kan vara en av flera pusselbitar för att minska flygets klimatpåverkan. Utmaningen att införa fossilfritt bränsle för flyg är inte i första hand teknisk utan snarare marknadsmässig. Tekniken för att framställa bränslet finns och bränslet går att använda i

---

<sup>11</sup> <https://www.iata.org/about/Pages/index.aspx> (hämtad 2019-07-08).

<sup>12</sup> <https://www.iata.org/whatwedo/environment/Pages/environmental-assessment.aspx> (hämtad 2019-08-15).





dagens flygmotorer utan att det behövs några tekniska justeringar. Gränserna definieras i stället av att det i dag inte finns en fungerande marknad.

#### 10.2.7.1 Den statliga utredningen Biojet för flyget

I februari 2018 beslutade regeringen att påbörja en utredning för att analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen kan främjas för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och en minskad klimatpåverkan. Betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11) överlämnades till miljödepartementet i februari 2019.

Huvudförslaget i betänkandet Biojet för flyget är att införa en reduktionsplikt från 2021, vilken innebär att drivmedelsleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från flygfotogen genom att blanda in biodrivmedel. Nivån för inblandning börjar lågt, med en procent men ska successivt höjas ända till 2030, då andelen biobränsle ska vara 30 procent. Förslaget kommer, enligt beräkningar från betänkandet, att medföra höjda biljettpriser.

I betänkandet föreslås även bl.a. att Försvarmakten ges i uppdrag att upphandla biojetbränsle för den volym flygfotogen som statsflyget<sup>13</sup> tankar i Sverige. Vidare föreslås att Energimyndigheten ges i uppdrag att analysera frågan om hur ett investerings- eller driftsstöd ska utvecklas för produktionsanläggningar med ny teknik som initialt är för kostsam för att kunna konkurrera i reduktionsplikten. Konsumentverket föreslås att ges i uppdrag att ta fram ett förslag för redovisning av klimatpåverkan för långväga resor, en s.k. klimatdeklaration. Slutligen föreslås att Försvarmakten och Försvarets materielverk ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inhemsk produktion och användning av biojetbränsle för Försvarmaktens ändamål och att möjligheten att upphandla biojetbränsle bör införas i de statliga ramavtalen.

#### 10.2.7.2 Fly Green Fund

Fly Green Fund är en ekonomisk förening utan vinstintresse som startades 2015 för att ge möjlighet för flygresenärer att betala för biojetbränsle. Fly Green Fund är en bränslemäklare där fonden förmedlar biojetbränslet från tillverkaren till bränsletankar på flygplatserna efter beställning från kunden. Det är möjligt för både privatpersoner, företag och offentliga aktörer att ansluta sig. Tjänsten fungerar genom att en valfri summa betalas in till föreningen. Eftersom priset per liter biojetbränsle bestäms i efterhand finns det inte någon möjlighet att ge någon exakt kostnad för bränslet, vanligtvis gör därför organisationer som har avtal med fonden en överenskommelse över hur stor del av organisationens utsläpp som ska täckas av inköp av biojetbränsle. Av intäkterna som fonden får in går 75 procent till att köpa in biojetbränsle och 25 procent till att stötta utvecklingsprojekt som har som mål att starta tillverkning av biojetbränsle i Norden.

Miljömålsrådet kom 2016 överens om att Transportstyrelsen skulle undersöka möjligheterna för statliga myndigheter att delta i Fly Green Fund. Transportstyrelsen kom i sin utredning fram till att det är möjligt för en statlig myndighet att bli kund hos Fly Green Fund, eller annan leverantör som erbjuder en liknande lösning. De konstaterar i

---

<sup>13</sup> Statsflyget har som uppgift att transportera Sveriges högsta civila och militära ledning samt kungafamiljen. De två flygplanen har sin bas på Arlanda flygplats i Stockholm.

utredningen att den tjänst som Fly Green Fund erbjuder måste upphandlas enligt LOU, och att en sådan upphandling med fördel genomförs som en central upphandling via Kammarkollegiet.<sup>14</sup> Den del av kostnaden som avser stöd till forskning och utveckling kan däremot innebära att statsstödsrättsliga frågor kan uppstå, därför bör en sådan upphandling anpassas på sådant sätt att 100 procent av de inbetalade pengarna går till inköp av biojetbränsle.

#### 10.2.7.3 Swedavias upphandling av biobränsle

För att kunna möta en ökad efterfrågan på effektiva flygförbindelser med en tydligt minskad klimatpåverkan krävs både satsningar på moderna flygplansflottor och en effektiv och säker försörjning av hållbara bränslen. Sedan 2016 har Swedavia därför köpt in biobränsle motsvarande den mängd bränsle som förbrukas i samband med bolagets tjänsteresor, ca 450 ton (motsvarande ca 15 000 tjänsteresor).<sup>15</sup>

Swedavia har beslutat att under 2019 genomföra en samordnad upphandling av förnybart flygbränsle tillsammans med andra aktörer som vill reducera sina koldioxidutsläpp. Åtagandet omfattar en volym motsvarande både Swedavias och de anslutna aktörernas samtliga tjänsteresor. Avtalad leverantör kommer sedan att tillhandahålla en tankningstjänst enligt varje enskild organisations avrop. Den avtalade leverantören ska även förse varje enskild organisation med dokumentation som styrker tankad mängd förnybart bränsle och den utsläppsminskning bränslet ger vid förbränning. Den avropande organisationen kan därmed styrka dessa uppgifter med skriftliga verifikat och använda uppgifterna i sina beräkningar, redovisningar och i den egna kommunikationen.<sup>16</sup>

#### 10.2.7.4 Biobränsle Norge

Den norska regeringen meddelade genom sin budgetproposition för 2019 att en kvotplikt på 0,5 procent biodrivmedel ska införas på flygfotogen från och med 1 januari 2020. Syftet med förslaget är inte bara att minska utsläppen från flyg, utan också att stimulera till produktion av biodrivmedel från norsk skog.<sup>17</sup>

### 10.2.8 Alternativa bränslen

En annat förnybart bränsle, utöver biojetbränsle, är elektrobränsle. Elektrobränslen är ett samlingsnamn för syntetiska bränslen som framställs från el och vatten genom elektrolys till vätgas och syrgas. Vätgas processas sedan med koldioxid för att producera kolväten. Processen kan skraddarsys för att producera olika slutprodukter, t.ex. bensin, diesel och jetbränsle. För närvarande finns det endast en anläggning på Island som har kommersiell produktion av elektrobränslen, däremot finns det ett antal test- och demoanläggningar

---

<sup>14</sup> Transportstyrelsens rapport *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor*, 2017, s. 13.

<sup>15</sup> <https://www.swedavia.se/om-swedavia/nyheter/swedavia-prisas-for-sin-upphandling-av-biobransle/#gref> (hämtad 2019-07-11).

<sup>16</sup> Enligt information från Swedavia, 2019-03-18.

<sup>17</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/biodrivstoff-skal-ha-god-klimaeffekt/id2614285/> (hämtad 2019-07-11).



runt om i världen. Produktionskostnaden för elektrobränslen är idag hög, vilket gör det svårt att konkurrera med andra förnybara bränslen på marknaden. I framtiden kan elektrobränslen däremot få en viktig roll som ett alternativ till fossila bränslen.<sup>18</sup>

### 10.2.9 Teknisk utveckling

En löpande utveckling sker inom motortekniken för att minska bränsleförbrukning och buller. Det pågår även ett kontinuerligt arbete för att utveckla material och design för att minska flygplanens vikt och luftmotstånd för att på så sätt minska bränsleförbrukningen. En minskad bränsleförbrukning innebär förutom minskade utsläpp även minskade bränslekostnader, vilket utgör en viktig drivkraft för flygbolagen. De arbetar med att minska flygplanens vikt även genom andra tillvägagångssätt, t.ex. genom att sluta tillhandahålla taxfree-försäljning ombord, använda digitala kataloger ombord i stället för papperskataloger m.m.

Några flygbolag arbetar även med olika tekniska lösningar som exempelvis särskilda väderapplikationer. Genom att använda sådana lösningar kan piloterna i realtid få information om hur väderförhållandena för just deras flygrutt ser ut. Piloten kan då justera och optimera flygningen genom att utnyttja vindförhållanden på bästa möjliga sätt, för att på så sätt minska bränsleförbrukningen och därmed även flygets klimatpåverkan.

Det pågår även omfattande forskning avseende elektrifiering i flygbranschen. Däremot befinner sig tekniken på en relativt låg mognadsnivå i nuläget varför eldrivna flygplan beräknas spela en avgörande roll först längre fram i tiden. Det pågår dock satsningar redan i dagsläget vad gäller kortade flygningar. Ett sådant projekt är ELISE (Elektrisk Lufttransport i Sverige). Projektet är finansierat av Vinnova och är ett samarbete mellan Chalmers tekniska högskola, KTH, Linköpings universitet, Uppsala universitet, Luleå tekniska universitet, Luftfartsverket QRTECH och RISE tillsammans med flygindustrin och privata aktörer som bl.a. SAAB och Elitkomposit. Projektet vill vara först med att ta fram ett plan med plats för åtta passagerare för regionalflygningar på upp till 40 mil och målet är att planet ska testflygas inom två år.<sup>19</sup>

Avinor, som äger och driver flygplatser och flygtrafikledning i Norge, har som mål att alla flygningar under en och en halv timme ska göras av helt elektriska flygplan 2040.<sup>20</sup>

### 10.2.10 Höghöjdseffekten

Utsläppsberäkningar baserade på internationella riktlinjer tar endast hänsyn till hur mycket bränsle som förbrukats och vad bränslemängden i sig motsvarar i växthusgasutsläpp. En annan viktig faktor är höghöjdseffekten, vilken innebär att

---

<sup>18</sup> <https://www.carbonrecycling.is/vulcanol> (hämtad 2019-07-04).

<sup>19</sup> <https://elise.aero/media/> (hämtad 2019-08-30).

<sup>20</sup> <https://avinor.no/konsern/miljo-og-samfunn/elfly/elektriske-fly> (hämtad 2019-07-04).



förbränning på hög höjd uppskattas att på ett ungefär ge en dubblerad klimateffekt jämfört med om förbränningen skett på marknivå.

Höghöjdseffekten orsakas av flygplanens avgaser på hög höjd, då det bildas kväveoxider och vattenånga när luften kondenseras mot partiklar och sot i den omgivande atmosfären. Dessa kallas kondensstrimmor och har en uppvärmande effekt på atmosfären. Under kortare flygresor hinner flygplanen inte komma upp i tillräcklig höjd för att någon höghöjdseffekt ska uppstå, det är således främst under längre internationella flygresor som höghöjdseffekten blir tillämplig. För att höghöjdseffekt ska uppstå behöver flygningen ske på över 8000 – 12 000 meter.

Även förbränning av förnybart bränsle ger en höghöjdseffekt, men det råder meningsskiljaktigheter om denna effekt är större eller mindre än med förbränning av fossilt bränsle. Effektivare förbränning i nya motorer har visat sig minska partikelhalten i avgaserna, vilket i sin tur minskar uppkomsten av kondensstrimmor.

### 10.2.11 Klimatkompensation

Det har i förstudien framkommit en önskan från flera myndigheter att klimatkompensation för flygresor ska ingå som en del av ett kommande ramavtal. Det råder dock meningsskiljaktigheter huruvida myndigheter får använda sig av klimatkompensation som ett medel för att minska myndighetens utsläpp vid resor.

Med klimatkompensation menas att man betalar för en minskning av en angiven mängd utsläpp någon annanstans eller för att motsvarande mängd utsläpp ska tas upp i skog och mark. Det finns flera olika sätt att klimatkompensera, det vanligaste är att köpa en utsläppsminskning som skapats genom klimatkompensationsprojekt, ofta i utvecklingsländer. Exempel på projekt kan vara energiåtgärder där fossila bränslen ersätts med förnybar energi. Andra projekt kan syfta till att öka upptaget och lagringen av koldioxid genom exempelvis trädplanteringar.

I möte med en representant från Naturvårdsverket framfördes att det alltid är bättre att undvika att ge upphov till utsläpp än att i efterhand försöka kompensera för en genomförd resa, men att en klimatkompensation som vidtas på rätt sätt utgör en klimatnytta. För att en klimatkompensation ska ge någon nytta bör vissa aspekter beaktas, bl.a. att klimatkompensationen inte bygger på andra klimatåtgärder samt att inga dubbelräkningar vidtas i räkenskaperna.

För att säkerställa att utsläppsminskningen är verklig bör projekten vara certifierade enligt någon av de standarder som har utvecklats. Gold Standard är ett exempel på en certifiering som Naturvårdsverket betonar som bäst ur klimatsynpunkt. Gold Standard har utvecklats av miljöorganisationer och ställer höga krav på både säkerställda utsläppsminskningar och hållbar utveckling.

I dagsläget finns det inga uttalade riktlinjer för om en myndighet får använda sig av klimatkompenserade åtgärder. En uppfattning är att om det i myndighetens regleringsbrev förekommer instruktioner som tillåter klimatkompensation är detta tillåtet, men att det för



övriga myndigheter går att diskutera om statliga medel ska användas till utjämning och ersättning för genomförda resor.

Naturvårdsverket har bett regeringen att tydliggöra vad som gäller. Eftersom situationen inte är klarlagd rekommenderar projektgruppen att möjliggöra klimatkompensande åtgärder inom ramen för en kommande upphandling, men att myndigheterna vid avrop behöver ta ställning till om användandet av en sådan tjänst ligger inom ramen för myndighetens uppdrag.

### 10.2.12 Sammanfattning avseende miljökrav

Vid införande av ett obligatoriskt krav om biojetbränsle i en upphandling av flygresor finns en överhängande risk att inte få in tillräckligt många anbud för att säkerställa en sund konkurrens och en tillräcklig kapacitet. Flygbolagen har idag olika strategier för miljöarbete, varav endast vissa har koncentrerat sig på biobränsleutvecklingen. Andra flygbolag arbetar med förnyelse av flygplansflottan, syntetiskt flygbränsle, rakare och vindanpassade flygrutter samt lättviktsmaterial i flygplanen. Vissa arbetar även med klimatkompensation, vilket däremot inte kan likställas med reduktion av utsläpp. Det är tydligt att den begränsade tillgången på biobränsle har lett till att flera flygbolag väljer att arbeta med andra alternativ. Leverantörerna har dessutom angett att tillgången på biojetbränsle är otillräcklig och att den mängd som idag tillverkas kommersiellt till stor del är uppbundet i avtal med några få flygbolag.

Marknaden bedöms därför i dagsläget inte vara mogen för att ställa obligatoriska krav på användning av biobränsle och någon större procentuell inblandning av biobränsle kan inte anses utgöra ett proportionerligt upphandlingskrav. Möjligheten att arbeta med och utveckla kravställningen avseende biobränsle för flyg bör därför göras successivt över tid.

Ett krav om exempelvis inblandning av biojetbränsle skulle dessutom träffa flygbolagen, till skillnad från den i betänkandet Biojet för flyget föreslagna reduktionsplikten som skulle träffa drivmedelsleverantörerna. På så sätt kan utvecklingen av en fungerande leverantörsmarknad som lever upp till och driver hållbarhetsfrågor i en sund konkurrens säkerställas.

I dagsläget styrs resandet hos statliga myndigheter genom myndigheternas egna resepolitics, och fastän att det står nämnt i den nationella upphandlingsstrategin att ”även om priset i en enskild upphandling blir högre om miljökrav ställs kan den totala samhällskostnaden på sikt bli lägre”<sup>21</sup>, anger myndigheternas resepolitics som regel att den mest kostnadseffektiva resan ska bokas, vilket innebär lägsta pris. För att en förändring ska kunna ske måste det finnas en vilja och möjlighet för statliga myndigheter att finansiera mer miljövänliga, men potentiellt dyrare, resor. Detta särskilt eftersom det finns en risk att en efterfrågan på biodrivmedel till flyget kommer att vara betydligt större än

---

<sup>21</sup> Nationella upphandlingsstrategin, s. 20.



produktionen fram till åtminstone 2030, på grund av en bristande produktionskapacitet, vilket riskerar att leda till högre priser.

Förstudien kan dock konstatera att det krävs mer än biodrivmedel för att nå upp till de globala klimatmålen samtidigt som mängden flygtrafik tilltar. Flygplanen behöver bli ännu bättre på att utnyttja bränslet, utsläppen av miljöskadliga ämnen behöver sänkas ytterligare, lättare material måste introduceras och aerodynamiken utvecklas för att minska luftmotståndet och därmed bränsleförbrukningen. Luftrummet måste också utnyttjas bättre genom kortare och rakare flygvägar, kortare väntetider och gröna inflygningar. För att lyckas nå upp till de globala miljömålen talar mycket för att flygandet generellt måste minska och ersättas med t.ex. tågtrafik och digitala möten.

## 10.3 Sociala krav

Flygbranschen har under senare år genomgått stora förändringar, med ökat utbud och hårdare konkurrens. Det förekommer affärsmodeller, där flygbolag flyttat baser till andra länder samt där personal anlitas via inhyringsföretag (och andra anställningsformer). Detta har väckt frågor om försämrade arbetsvillkor inom branschen, framförallt från fackföreningsrörelsen men frågan har även belysts i statliga utredningar m.m.

### 10.3.1 Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal

17 kap. 2 § LOU reglerar skyldigheten för upphandlande myndighet att kräva att ramavtalsleverantören fullgör kontraktet enligt villkor om lön, semester och arbetstid, för berörda arbetstagare. Utgångspunkten är en helhetsbedömning mot bakgrund av risken för oskäliga arbetsvillkor under utförandet av kontraktet, samt i förlängningen risken för att konkurrensen snedvrids, s.k. ”behövlighetsbedömning”. Bedömningen kan i viss mån schabloniseras, främst genom att hänsyn kan tas till vilken bransch upphandlingen rör. Beslutet förutsätter de sedvanliga upphandlingsrättsliga principerna, d.v.s. främst att villkoren ska ha en anknytning till det som upphandlas och att villkoren ska vara proportionerliga.

Vad gäller utrikes flygresor kan det konstateras att flygbolagen opererar globalt. Huvuddelen av arbetet utförs således under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig, varför arbetsrättsliga villkor enligt svenskt kollektivavtal varken är lämpligt eller proportionerligt.

En annan aspekt är att ramavtalen inte omfattar tillräckligt ”stor del” av flygtransporterna, eftersom avrop sker av enstaka flygstolar. Eftersom kabinpersonal växlar mellan att utföra arbete som avser de upphandlade ramavtalen, och övrig verksamhet, försvagas kopplingen mellan den enskilda arbetstagarens villkor och de upphandlade ramavtalen.



### 10.3.2 Arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner

17 kap. 4 § LOU reglerar skyldigheten för upphandlande myndighet att kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner, om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig, samt att förhållandena inte är förenliga med ILO:s kärnkonventioner. Även i dessa fall ska en behövlighetsbedömning göras. Vad gäller dessa villkor krävs inte alltför starka indikationer på att det föreligger ett behov. Projektgruppen har uppmärksammat att finns indikationer på kränkningar av ILO:s kärnkonventioner inom flygindustrin, särskilt anti-fackliga åtgärder samt diskriminering. Baserat på vad som framkommit under förstudien anser projektgruppen att en eventuell upphandling bör inkludera arbetsrättsliga villkor enligt bl.a. ILO:s kärnkonventioner.

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948),
- ILO:s åtta kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt (nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182),
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i landet där leverantör och eller anställda har sin hemmabas, och
- den arbetsrätt, inklusive regler om lönevillkor, och det socialförsäkringsskydd som gäller i landet där leverantör och eller anställda har sin hemmabas,
- FN:s deklaration mot korruption.

De specifika flygtransporttjänster som utförs under ett ramavtal av flygande kabinpersonal ska i sådant fall ske med respekt för ovan konventioner. Kravet gäller således inte varenda tänkbar eventuell kränkning av rättigheter i något land där ett multinationellt bolag verkar, däremot gäller kraven även om landet där flyganställd har sin bas inte ratificerat konventionerna, så länge kabinpersonal deltar i ett uppdrag under ett ramavtal.

### 10.3.3 Övriga sociala krav

I tidigare ramavtalsupphandling övervägde föregående projektgrupp möjligheten att ställa andra sociala villkor, t.ex. att åtminstone piloter ska vara fast anställda i det operativa flygbolaget. Som anføres ovan är dock upphandlingsföremålet sådant att statligt anställda köper enstaka flygstol, vilket påverkar proportionaliteten av ett sådant villkor. Det kan också vara svårt att dra en gräns, då det kan finnas legitima skäl att använda bemanningsföretag eller andra anställningsformer än fasta anställningar, t.ex. vid tillfälliga arbetstoppar på sommaren.

Flera flygsäkerhetsaspekter rör också indirekt den sociala dimensionen, och genom att ställa krav på säkerhetsledningssystem kan t.ex. piloter uppmuntras att rapportera incidenter. Projektgruppen kommer inom ramen för en kommande upphandling se över sådana aspekter.

# 11 Säkerhet

## 11.1 Tillsyn

ICAO (globalt), EASA (Europa) och Transportstyrelsen (Sverige) utformar och utövar tillsyn över det regelverk som gäller för flyget, flygplatserna, flygbolagen och leverantörerna av flygtrafiktjänster.

## 11.2 Tillstånd

Svenska och europeiska flygföretag som vill flyga från Sverige till ett icke EU-land ska ansöka hos Transportstyrelsen om tillstånd att bedriva linjefart. Utländska flygföretag som är hemmahörande i ett icke EU-land ska ansöka hos Transportstyrelsen om godkännande av trafikprogram (sommar- och vintertidtabell) för luftfart i regelbunden trafik till och från Sverige i enlighet med villkor i luftfartsavtal.

### 11.2.1 AOC

För ett flygbolag som ska transportera passagerare och/eller gods med flygplan krävs ett drifttillstånd, Air Operator Certificate (AOC) i enlighet med Kommissionens förordning nr 965/2012, Air Operations (vanligen benämnd EASA-OPS). De operativa flygtillstånden utfärdas i Sverige av Transportstyrelsen.

### 11.2.2 IOSA

IATA Operational Safety Audit (IOSA) är ett internationellt erkänt och godkänt utvärderingssystem som utformats för att bedöma operativa lednings- och kontrollsystem för ett flygbolag. Programmet skapades 2003 av IATA. IOSA använder internationellt erkända kvalitetsrevisionsprinciper och är utformat för att utföra revisioner på ett standardiserat och konsekvent sätt. Programmet är utformat för att bedöma flygbolagens operativa lednings- och kontrollsystem. Flygbolag som är registrerade för IOSA utvärderas vartannat år.

Alla IATA-medlemmar är IOSA-registrerade och måste förbli registrerade för att upprätthålla IATA-medlemskapet. I december 2018 var 432 flygbolag registrerade för IOSA, varav 139 flygbolag inte hade medlemskap i IATA.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> <https://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/iosa/Pages/index.aspx> (hämtad 2019-07-09).





### 11.3 Kontroll av luftrummet

Luftrummet är indelat i olika skikt beroende på höjden och närhet till en flygplats. Luftrummet närmast en flygplats är så kallat kontrollerat luftrum på alla höjder, dvs. från marken upp till 14 000 meter. Huvudprincipen är att utanför flygplatsområdet är det endast de högre höjderna, 2 900 m till 14 000 m, som är kontrollerat luftrum – övrigt är fritt luftrum. I det kontrollerade luftrummet finns en flygtrafikledning som kommunicerar med flygtrafiken, medan det i det okontrollerade luftrummet är befälhavaren som ensam ansvarar för att undvika kollision. Luftrummet kan dessutom innehålla olika begränsningar för luftfarten som restriktionsområden, farliga områden och förbjudna områden.<sup>23</sup>

### 11.4 Flygsäkerhetslista

EU-kommissionen antog den 22 mars 2006 förordning EG nr 474/2006 om upprättande av en förteckning över de flygbolag som har belagts med verksamhetsförbud inom gemenskapen.

Förordningen innehåller en förteckning över flygbolag från tredje land som belagts med verksamhetsförbud eller vissa driftsrestriktioner inom EU:s medlemsstater samt Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz (medlemmar i EES och EFTA). Förteckningen kallas Svarta listan.

Förteckningen uppdateras regelbundet vid möten i Air Safety Committee (Flygsäkerhetskommittén), där EU:s medlemsstater är representerade.<sup>24</sup>

### 11.5 Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

I syfte att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet har myndigheter i flera länder i allt större utsträckning börjat samla in och analysera PNR-uppgifter. PNR är en förkortning av den engelska benämningen Passenger Name Record och avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, t.ex. namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalningssätt.

Lag (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen innebär att lufttrafikföretag inför flygresor till och från Sverige ska överföra PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten. Utöver Polismyndigheten ska Säkerhetspolisen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Försvarmakten få ta emot och begära ut PNR-uppgifter.

---

<sup>23</sup> <http://www.lfv.se/tjanster/luftrumstjanster/flyghinderanalys/luftrum> (hämtad 2019-07-09).

<sup>24</sup> <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Flygbolag/passagerar-och-godstrafik1/Forbjudna-flygbolag-inom-EU/> (hämtad 2019-07-09).

# 12 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen (GDPR, The General Data Protection Regulation) gäller i hela EU och har till syfte att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter så att det fria flödet av uppgifter inom Europa inte hindras. Mycket i dataskyddsförordningen liknar de regler som fanns i personuppgiftslagen.

Personuppgifter får bara samlas in för "särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål". Alltså, uppgifter som samlas in för ett visst syfte får inte sedan användas för helt andra syften. Anställningsavtal, kundavtal och leverantörsavtal är exempel på avtal som innebär att företag måste registrera och hantera personuppgifter. Företaget får dock bara registrera de uppgifter som behövs för att uppfylla avtalet.

Den som behandlar personuppgifter är antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer för vilka ändamål uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till. Personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Genom förstudiens kartläggning kan det konstateras att samtliga leverantörer projektgruppen träffat har angett att de som leverantör är personuppgiftsansvarig för de personuppgiftsbehandlingar som genomförs med anledning av tillhandahållandet av deras tjänster. Kartläggningen visar även att personuppgifter krävs för att nyttja de tjänster som leverantörerna tillhandahåller. Vilka personuppgifter ett flygbolag behöver styrs av vilken tjänst som ska tillhandahållas. Uppgifterna består mestadels av generisk information då det i de flesta fall behövs namn, e-post och telefonnummer för att kunna boka en resa. Till vissa destinationer och för vissa tjänster krävs även passnummer och födelsedatum.

Det är möjligt att som kund möjliggöra inhämtande av fler uppgifter, t.ex. resenärgrupp och betalningsenhet, men det är inte möjligt att styra över de minimiuppgifter som krävs för funktionalitet i systemstöden.

För resor utanför EU/EES området är tredjelandsoverföringar nödvändiga för att kunna tillhandahålla och genomföra en resa. Det är således inte lämpligt att begränsa vilka geografiska områden personuppgifter får behandlas i då det direkt skulle begränsa möjligheten att tillhandahålla tjänsterna.

En reglering som bör beaktas i kravställningen i en eventuell ramavtalsupphandling är möjligheten att begränsa möjligheten för en ramavtalsleverantör att sälja myndighetspersonals personuppgifter vidare till tredje part.



## 13 E-handel

Med elektronisk handel (e-handel) menas ett sätt att skapa en effektiv inköpsprocess med IT som stöd. Elektronisk affärskommunikation ersätter den pappersbaserade kommunikationen. Avtal, leverantörer, priser m.m. blir lättillgängliga för de som ska beställa varor och tjänster, därför att avrop/beställningar och fakturahanteringen kan ske elektroniskt. E-handel enligt denna definition förutsätter att köparen hanterar sin elektroniska affärskommunikation via sitt e-handelssystem. Att en enskild handläggare inom köparens organisation gör inköp i en leverantörs webbshop via ett individuellt inloggningskonto betraktas inte som e-handel.

Målsättningen är att de leverantörer som tecknar statliga ramavtal med Kammarkollegiet ska medverka till att avropande myndigheter kan tillämpa e-handel och därmed leva upp till strategi, förordning och lagstiftning.

Kammarkollegiet ställer krav på e-handel i alla upphandlingar. Förutsättningarna för att tillämpa e-handel varierar dock mycket mellan olika ramavtalsområden och branscher. I förstudiearbetet utreds därför förutsättningarna för e-handel för det aktuella ramavtalsområdet. Kammarkollegiet följer SFTI:s rekommendationer om hur man kravställer på e-handel vid upphandling av varor och tjänster.

Den 1 april 2019 blev det lag på att alla inköp i offentlig sektor ska faktureras med e-faktura. Kammarkollegiet ställer alltid krav på e-faktura.

Bokning av resor från de nuvarande ramavtalen sker offline via utpekad resebyrå eller online via utpekad resebyrås bokningssystem. Inom resebranschen i Sverige finns en etablerad lösning avseende betalflödet mellan resebyråer, utförare av tjänster, t.ex. flygbolag, och myndigheter där en resekontoleverantör hanterar betalningen och fakturerar myndigheten. Så kallade e-vouchers kan hantera olika utlägg som hotell, hyrbilar m.m. så att resenären slipper använda sitt kreditkort. Myndigheter kan avropa resekonto från Riksgäldens ramavtal, där krav på e-fakturer m.m. redan är ombesörjt.

# 14 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling

Med anledning av att tidigare ramavtal förefallit ha fungerat väl bör en eventuellt kommande upphandling kunna baseras på det upphandlingsunderlag som togs fram i föregående upphandling.

Projektgruppen har emellertid identifierat ett antal frågor som kan komma att behöva utredas vidare i en eventuellt kommande upphandling.

- Översyn av vilka destinationer som kan behöva läggas till respektive tas bort,
- klargörande av vilka miljökrav som kan ställas, både vad gäller upphandling samt avrop,
- klargörande vad gäller möjlighet att ställa sociala krav,
- klargörande av vilka säkerhetskrav som kan ställas,
- översyn av vilka tilläggstjänster som ska ingå i ramavtalen och huruvida dessa ska inkluderas i biljettpriserna,
- översyn vad gäller mängden bokningsklasser, samt innehåll i dessa, och
- klargörande i huruvida det finns möjlighet att lägga till ytterligare destinationer under ramavtalens löptid, alternativt möjlighet till att förändra ramavtalens löptid.

## 15 Slutsatser

Det har under arbetet med förstudien framkommit att det finns ett behov av ett nytt ramavtal inom området flygresor utrikes. Av myndighetsenkäten framgår att ca 60 procent av respondenterna har avropat från de nuvarande ramavtalen och att majoriteten av myndigheterna är nöjda med befintliga ramavtal. Genom inhämtande av försäljningsstatistik från befintliga ramavtal har det visat sig att ramavtalen inom området årligen omsätter stora belopp, 2018 omsatte avtalen ca 162 miljoner kronor. Inget har heller framkommit i förstudien som tyder på att efterfrågan skulle minska nämnvärt på längre sikt. Undersökningar har visat att det är ett uppskattat ramavtal som i stort fungerar bra och som underlättar myndigheternas anskaffning av utrikes flygresor.

Projektgruppen anser att kriterierna för att genomföra en ny upphandling av flygresor utrikes är uppfyllda och rekommenderar således att Kammarkollegiet beslutar att en ny ramavtalsupphandling genomförs.

# 16 Källförteckning

## 16.1 Möten med myndigheter

Projektgruppen har haft kontakt med följande myndigheter.

- Finansinspektionen.
- Försvarsmakten.
- Karolinska institutet.
- Kungliga biblioteket.
- Kungliga tekniska högskolan.
- Kriminalvården.
- Naturvårdsverket.
- Sveriges lantbruksuniversitet.
- Riksrevisionen.
- Rymdstyrelsen.

## 16.2 Möten med leverantörer

Projektgruppen har haft kontakt med följande leverantörer.

- Air France-KLM.
- BRA (Braathens Regional Airlines).
- British Airways/Iberia.
- Emirates.
- Finnair Abp.
- Lufthansa (Deutsche Lufthansa AG).
- LuxAir (Luxair Société Luxembourgeoise de Navigation Aérienne SA).
- Norwegian Air Shuttle ASA.
- LOT Polish Airlines.
- Qatar Airways.
- SAS (Scandinavian Airlines System).
- Turkish Airlines.

## 16.3 Möten med branschorganisation

- Föreningen Svenskt Flyg.
- Svenska Flygbranschen.

## 16.4 Övriga möten

- Fly Green Fund.
- Representant från den statliga utredningen Biojet för flyget (SOU 2019:11).
- Swedavia.

## 16.5 Enkätutskick till myndigheter

”Enkät till myndigheter avseende Flygresor utrikes” gick ut till 360 mottagare. 142 respondenter besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 39 procent. Enkäten var publicerad från och med 2019-03-19 till och med 2019-04-05.

## 16.6 Referenslitteratur och andra källor

### 16.6.1 Författningar, förordningar och andra styrande dokument

- Chicagokonventionen.
- Dataskyddsförordningen (GDPR).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004.
- IATA Dangerous Goods Regulations (DGR).
- ILO:s kärnkonventioner (nr 29 Förbud mot tvångs- och straffarbete, nr 87 Föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, nr 98 Rätten att organisera sig och förhandla kollektivt, nr 100 Lika lön för lika arbete, oavsett kön, nr 105 Avskaffande av tvångsarbete, nr 111 Diskriminering vid anställning och yrkesutövning, nr 138 Minimiålder för arbete, nr 182 Mot de värsta formerna av barnarbete).
- Kommissionens förordning (EG) nr 474/2006.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012.
- Kommissionens förordning (EU) nr 965/2012.
- Lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.
- Lag (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.
- Luftfartsförordning (2010:770).
- Luftfartslag (2010:500).
- Montrealkonventionen.

### 16.6.2 Statliga utredningar

- SOU 2019:11 *Biojet för flyget: Betänkande av Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget*, Stockholm, 2019.

### 16.6.3 Rapporter och informationsmaterial

- Airline Economics, *Aviation Industry Leaders Report 2018: Navigating the Cycle*, Airline Economics ISSN 2045-7162, 2018.

- Föreningen Svenskt Flyg, *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Flygbranschen*, 2018.
- Ekeström, Malin, Lokrantz, Malin, *Första halvåret med flygskatt*, Transportstyrelsen Rapport TSL 2018-8525, 2019.
- Lindell, Annika, Pettersson, Camilla, *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor – Möjlighet för myndigheter att bli kund hos Fly Green Fund*, Transportstyrelsen Rapport TSL 2017-6448, 2017.
- Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2018 – En redovisning*, Naturvårdsverket Rapport 6877, 2019.

#### 16.6.4 Webbssidor

- Avinor, *Elektriske fly*, <https://avinor.no/konsern/miljo-og-samfunn/elfly/elektriske-fly> (hämtad 2019-07-04).
- Borealis Alliance, *Free Route Airspace*, <http://borealis.aero/FRA.26.aspx> (hämtad 2019-08-30).
- Carbon Recycling International (CRI), *Vulcanol*, <https://www.carbonrecycling.is/vulcanol> (hämtad 2019-07-04).
- Elise, *In the press*, <https://elise.aero/media/> (hämtad 2019-08-30).
- European Commission, *Single European Sky to cut aviation emissions*, [https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/policies-matters/eu/496\\_en](https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/policies-matters/eu/496_en) (hämtad 2019-07-08).
- IATA, *About us*, <https://www.iata.org/about/Pages/index.aspx> (hämtad 2019-07-08).
- IATA, *IATA Environmental Assessment (IEnvA)*, <https://www.iata.org/whatwedo/environment/Pages/environmental-assessment.aspx> (hämtad 2019-08-15).
- IATA, *New Distribution Capability*, <https://www.iata.org/whatwedo/airline-distribution/ndc/Pages/default.aspx> (hämtad 2019-07-10).
- IATA, *IATA Operational Safety Audit (IOSA)*, <https://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/iosa/Pages/index.aspx> (hämtad 2019-07-09).
- ICAO, *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*, <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx> (hämtad 2019-06-27).
- Luftfartsverket, *Luftrum*, <http://www.lfv.se/tjanster/luftrumstjanster/flyghinderanalys/luftrum> (hämtad 2019-07-09).
- Naturvårdsverket, *Utsläppshandel*, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/> (hämtad 2019-06-26).
- Norges regering, *Biodrivstoff skal ha god klimaeffekt*, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/biodrivstoff-skal-ha-god-klimaeffekt/id2614285/> (hämtad 2019-07-11).
- Swedavia, *Swedavia prisas för sin upphandling av biobränsle*, <https://www.swedavia.se/om-swedavia/nyheter/swedavia-prisas-for-sin-upphandling-av-biobransle/#gref> (hämtad 2019-07-11).



- Transportstyrelsen, *Förbjudna flygbolag*, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Flygbolag/passagerar--och-godstrafik1/Forbjudna-flygbolag-inom-EU/> (hämtad 2019-07-09).
- Transportstyrelsen, *ICAO*, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Regler/Regler-for-luftfart/Internationella-organisationer/ICAO-/> (hämtad 2019-07-11).
- Transportstyrelsen, *ICAO:s globala klimatstyrmedel – CORSIA*, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Klimatstyrmedel/icaos-globala-klimatstyrmedel/> (hämtad 2019-07-08).
- Wikipedia, *Global distribution system*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Global\\_distribution\\_system](https://en.wikipedia.org/wiki/Global_distribution_system) (hämtad 2019-07-10).

#### 16.6.5 Övrigt

- Befintliga ramavtal för Flygresor utrikes.
- Tidigare upphandlingsdokument för Flygresor utrikes.
- Nationella upphandlingsstrategin.