

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Infrastrukturdepartementet
Energienheten
i.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia
andreas.kannesten@regeringskansliet.se

Biojet för flyget (SOU 2019:11)

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flygets betänkande *Biojet för flyget* (SOU 2019:11).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör upphandling och statsstöd.

Upphandlingsmyndighetens övergripande synpunkter

Utredningens arbete och förslag i korthet

Utredningens uppdrag har varit att analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen kan främjas för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och minskad klimatpåverkan.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att flera av utredningens förslag förutsätter att ytterligare utredningar tillsätts eller att uppdrag lämnas till olika myndigheter att ta fram förslag för vidare åtgärder. Detta är främst en följd av utformningen av utredningens direktiv och den tid som utredningen haft till sitt förfogande. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning framstår det emellertid som otillfredsställande att utredningen tvingas föra frågan vidare på detta sätt med hänsyn till att

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

klimatförändringarna utgör vår tids största samhällsutmaningar som förutsätter kraftfulla och verksamma åtgärder i närtid.

Offentlig upphandling som samhällspolitiskt styrmedel

Utredningen beskriver i betänkandet offentlig upphandling som ett andrahandsalternativ till en reduktionsplikt, och anför att upphandling inte ger samma långsiktiga förutsättningar för producenter som en reduktionsplikt, omfattar en betydligt mindre volym än vad som blir resultatet av de reduktionsnivåer utredningen föreslår och skulle inte vara ett hållbart styrmedel över tid.¹

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att offentlig upphandling liksom andra styrmedel är beroende av politisk handlingskraft och uthållighet. Enligt regeringens nationella upphandlingsstrategi har den offentliga sektorn en viktig funktion genom att främja innovativa och nya miljö- och energitekniklösningar. I strategin understryks vidare att miljöhänsyn bör beaktas i upphandlingens olika faser och att upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi. Vidare har Upphandlingsmyndigheten regeringens uppdrag att verka för ökad miljöhänsyn i offentlig upphandling samt bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt. Myndigheten ska även inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om nås.

Upphandlingsmyndigheten vill vidare framhålla vikten av att staten och den offentliga sektorn i övrigt går före i arbetet mot klimatförändringarna. Som närmare beskrivs nedan kan offentlig upphandling utgöra ett kraftfullt verktyg för verklig förändring. Staten bör emellertid enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning ange mål och inte medel, och i stället lita på att upphandlande myndigheter använder upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar dessa politiska mål samtidigt som risker, målkonflikter och begränsningar av konkurrensen kan undvikas på ett effektivt sätt.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar också att offentlig upphandling idag i allt större utsträckning betraktas som ett strategiskt verktyg för att uppnå angelägna samhällsmål. Det är därför naturligt att utredningen lämnar flera förslag om hur offentlig upphandling kan användas som styrmedel för att stimulera användningen av biojetbränsle och minska flygets klimatpåverkan. Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att behov, preferenser och krav i upphandlingar kan formuleras på en rad olika sätt, både i fråga om följderna av att kravet uppfylls i större eller mindre utsträckning samt vid vilken tidpunkt under uppdraget som kravet ska vara uppfyllt. En av den offentliga upphandlingens förtjänster som styrmedel är just att krav kan anpassas i varje enskild upphandling. Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att näringslivet inom många områden vill ha hårdare miljökrav i offentliga upphandlingar.

¹ Sida 214.

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Givetvis kan en ökad efterfrågan på biojetbränsle i offentlig upphandling leda till en ökad produktion av sådana bränslen. Det bör dock understrykas att användandet av biojetbränsle i upphandling kan premieras på olika sätt, till exempel såsom tilldelningskriterium (mervärde vid jämförelse av anbud) eller som ett kontraktsvillkor (användandet av biojetbränsle fasas successivt in under avtalstiden eller påverkar ersättningsnivåerna i avtalet). Detta göra det även möjligt att differentiera mellan biojetbränslen med olika klimatpåverkan.

Det bör även framhållas att upphandlande myndigheter och enheter kan verka för att reducera flygets klimatpåverkan på andra sätt än genom användning av biojetbränsle. Upphandlande myndigheter och enheter kan till exempel vid upphandling av flygtjänster beakta livscykelkostnaderna, inklusive externa miljöeffekter, och överlåta till leverantörerna att redovisa hur de ska minska den klimatpåverkan som har anknytning till den erbjudna tjänsten (genom användning av biojetbränsle eller på andra sätt).

Ensidigt fokus på krav på biojetbränsle i upphandling av flygtjänster riskerar också att missa möjligheten till upphandling av innovativa och transformativa lösningar. I stället för upphandling av flygtjänster kan upphandlande myndigheter och enheter i större utsträckning överväga att upphandla helt andra lösningar med mindre klimatpåverkan. Ett sådant synsätt ligger bättre i linje med regeringens nationella upphandlingsstrategi.

Tillgången på biojetbränsle påverkar möjligheten att realisera vissa av utredningens förslag

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att flera av utredningens förslag är beroende av tillgången till biojetbränsle under överskådlig tid. Detta gäller särskilt förslagen att införa en reduktionsplikt för flygfotogen, att införa en möjlighet att upphandla biojetbränsle i de statliga ramavtalen samt att ge Forsvarsmakten i uppdrag att upphandla biojetbränsle för statsflyget.

Huvudorsaken till att offentlig upphandling inte i större utsträckning använts som styrmedel för att öka användningen av biojetbränsle är enligt Upphandlingsmyndighetens erfarenhet inte bristande vilja hos de upphandlande myndigheterna utan bristande tillgång på just biojetbränsle. Såvitt framgår av uppgifter i själva betänkandet liksom av Upphandlingsmyndighetens erfarenheter av att bland annat arbeta med fossilfri offentlig upphandling får det anses tveksamt om tillgången på biojetbränsle kommer att öka i sådan utsträckning att dessa förslag kommer kunna genomföras i dagsläget. Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter vidare om utredningen i tillräcklig utsträckning har analyserat förutsättningarna för och konsekvenserna av förslagen utifrån ett globalt marknadsperspektiv. Såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår överväger även en rad andra länder att införa en reduktionsplikt på flygfotogen. Efterfrågan på biojetbränsle kan även av andra skäl förväntas öka under överskådlig tid, utredningens förslag förutom, bland annat genom efterfrågan i den kommunala sektorn (som inte omfattas av utredningens förslag). En

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

sådan ökad efterfrågan kan även få andra konsekvenser (som i och för sig belyses i betänkandet), såsom att tillgången på biobränsle för andra ändamål minskar i motsvarande utsträckning.

Mot denna bakgrund framstår det enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning som tveksamt om produktionen av biojetbränsle under överskådlig tid kommer att öka i den utsträckning som dessa förslag förutsätter. Upphandlingsmyndighetens närmare synpunkter på förslagen som lämnas nedan ska förstås mot denna bakgrund.

Utredningens förslag och förhållande till statsstödsreglerna

Utredningen har enligt sina direktiv på flera ställen redogjort för EU:s statsstödsregler (särskilt i avsnitt 3.10, 9.6, 10.2.3 och 10.2.4).

Upphandlingsmyndigheten anser att utredningen på ett överskådligt och korrekt sätt har beskrivit dessa regler och de begränsningar som i sammanhanget följer av dem. Det bör emellertid framhållas att betänkandet i princip inte innehåller några slutsatser i dessa delar, utan det blir i stället upp till andra aktörer att i framtiden göra dessa komplicerade bedömningar.

Politiska mål för flygets utsläpp (avsnitt 9.4)

Utredningen föreslår att Miljömålsberedningen ges i uppdrag att ta fram mål för minskade utsläpp i flyget. Enligt utredningen bör det inom detta arbete innefatta ett mål om ett fossilfritt flyg till 2045.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att uppfyllandet av målen i den nationella upphandlingsstrategin samt utförandet av myndighetens uppdrag kan underlättas av tydliga och långsiktiga politiska mål vad gäller flygets utsläpp. Upphandlingsmyndigheten har vidare föreslagit att regeringen ger de statliga myndigheterna i uppdrag att kartlägga den hållbarhetspåverkan som myndigheten har samt ålägga myndigheterna att agera för att minska negativ påverkan.² Mot denna bakgrund tillstyrker Upphandlingsmyndigheten förslaget att ge Miljömålsutredningen i uppdrag att ta fram mål för minskade utsläpp i flyget.

Reduktionsplikt för flygfotogen (avsnitt 9.5)

Utredningen föreslår att det införs en reduktionsplikt för att främja användning av biojetbränsle med låga växthusutsläpp. Reduktionsplikt innebär att leverantörer av flygfotogen ska minska växthusgasutsläppen från levererat drivmedel genom inblandning av biodrivmedel.

² Upphandlingsmyndighetens remissvar över Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet (SOU 2019:13), dnr UHM-2019-0100.

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Reduktionsnivåer (avsnitt 9.5.4)

Utredningen föreslår att reduktionsplikten ska innebära att utsläppen från den reduktionspliktiga energimängden minst ska minska med vissa angivna procentsatser under åren 2021–2030. Reduktionsplikten ska vara minst 0,8 procent fr.o.m. den 1 januari 2021 och därefter successivt öka till minst 27 procent fr.o.m. den 1 januari 2030.

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot nivåerna som sådana. Däremot förutsätter såväl ikraftträdandetidpunkten (se nedan) som de föreslagna nivåerna – liksom flera av utredningens övriga förslag – att det vid angivna tidpunkter faktiskt finns en viss minsta mängd biojetbränsle tillgänglig på marknaden (se Upphandlingsmyndighetens inledande synpunkt ovan). Lagtekniskt kan dessutom den annonserade översynen av reduktionsnivåerna försvåras av att dessa enligt förslaget införs i lag och inte regleras på förordningsnivå (avsnitt 1.1–1.10).³

Upphandling av biojetbränsle (avsnitt 9.6)

Upphandling av biojetbränsle för den offentliga sektorns tjänsteresor

Utredningen anför att möjligheten att använda biojetbränsle bör införas i de statliga ramavtalen för tjänsteresor med flyg. Utredningen anser dock att det inte bör införas något krav på myndigheter att upphandla biojetbränsle, även om detta kan bli aktuellt i framtiden. Utredningen hänvisar i detta avsnitt till en förstudie som genomförs under 2019 av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. Något egentligt förslag i denna del lämnar utredningen emellertid – såsom Upphandlingsmyndigheten förstår betänkandet – inte, och inte heller redovisas några detaljer om hur kravet i så fall bör vara utformat.

Upphandlingsmyndigheten hänvisar i denna del till vad den anført ovan om offentlig upphandling som samhällspolitiskt styrmedel. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning är det inte otillräcklig politisk styrning, ointresse från användarna av de statliga ramavtalen eller avsaknad av kunskap eller vilja hos Statens inköpscentral som medfört att krav på användning av biojetbränsle inte formulerats i tidigare ramavtalsupphandlingar, utan bristande tillgång på just biojetbränsle.

Upphandlingsmyndigheten uppfattar vidare att såväl Statens inköpscentral som andra offentliga aktörer som upphandlar flygresor följer utvecklingen på den aktuella marknaden. Något uppdrag till Statens inköpscentral avseende användning av biojetbränsle är därför knappast nödvändigt. Som Upphandlingsmyndigheten åskådliggjort inledningsvis kan även flygets klimatpåverkan motverkas i upphandlingar på andra sätt än genom krav på användande av biojetbränsle.

³ Det kan ifrågasättas om förslaget lagtekniskt behöver formuleras som en serie lagändringar av lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen. De reduktionsnivåer som ska gälla vid varje given tidpunkt borde i stället kunna införas direkt i lagen, vilket skulle öka systemets överskådlighet.

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Upphandling av biojetbränsle för statsflyget

Utredningen föreslår att Försvarmakten ges i uppdrag att upphandla biojetbränsle för den volym flygfotogen som statsflyget tankar i Sverige. Utredningen anser att detta har ett viktigt symbolvärde och dessutom kan leda till högre produktionsnivåer. Av betänkandet framgår att statsflyget årligen förbrukar ca 2 500 kubikmeter flygfotogen (däremot framgår inte hur stor andel av denna volym som tankas i Sverige).

Upphandlingsmyndigheten anser i likhet med utredningen att det skulle ha en viktig signaleffekt att just statsflyget använder biojetbränsle. Om förslaget är realiserbart beror såsom redan anförts inledningsvis emellertid på tillgången till biojetbränsle under överskådlig tid. Med denna reservation tillstyrker Upphandlingsmyndigheten förslaget.

Inhemsk produktion och användning av biojetbränsle (avsnitt 9.7)

Utredningen föreslår att Försvarmakten och FMV ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inhemsk produktion och användning av biojetbränsle för Försvarmaktens ändamål. Av betänkandet framgår att Försvarmakten årligen förbrukar ca 55 000 kubikmeter flygbränsle.

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter antagandet i utredningens direktiv att långsiktig och storskalig *inhemsk* produktion av biojetbränslen är en förutsättning för att bränslena ska komma ner i pris. Därtill har styrmedel som syftar till att stimulera just inhemsk produktion unionsrättsliga aspekter som inte analyseras i denna del. Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot att frågan utreds, men konstaterar att det upphandlingsrättsliga utrymmet att ställa krav på att det biodrivmedel som köps in är producerat i Sverige är begränsat.⁴ Det kan dessutom ifrågasättas om innehållet i ett sådant regeringsuppdrag i praktiken skiljer sig från det föreslagna uppdraget till Energimyndigheten, som givet sitt uppdrag möjligen vore en lämpligare myndighet att i samverkan med andra aktörer utreda frågan.

Som alternativ kan Försvarmakten och FMV eller någon annan statlig aktör bygga upp en egen produktion av biojetbränsle för Försvarmaktens ändamål. Om detta är ett realistiskt alternativ beror främst på politiska ambitioner, men det skulle uppenbarligen innebära en helt ny typ av verksamhet för berörda aktörer. Även sådan verksamhet skulle emellertid även den sannolikt ha en upphandlingsrättslig och en statsstödsrättsliga dimension eftersom den förutsätter att aktuella aktörer köper in nödvändig råvara och teknik med mera.

⁴ Se 3 kap. 3–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 1 kap. 7–9 §§ lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt artikel 346.1 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Krav på biojetbränsle i upphandlad trafik (avsnitt 9.8.1)

Utredningen bedömer att det i nuläget inte finns förutsättningar att kräva att den upphandlade flygtrafiken ska gå före och drivas med biojetbränsle. Utredningen anser dock att det som en symbolåtgärd vore lämpligt att ställa krav på användning av biojetbränsle i upphandlad flygtrafik och att frågan bör utredas vidare av Trafikverket. Av betänkandet framgår vidare att Trafikverket anser det tveksamt om gällande reglering på området, lufttrafikförordningen, tillåter sådana krav (s. 217).

Upphandlingsmyndigheten delar uppfattningen att även om det flygbränsle som upphandlad förbrukar uppgår till mycket små volymer, ca 4 000 kubikmeter per år, så bör signaleffekten av att sådan trafik drivs med biojetbränsle inte underskattas. Upphandlingsmyndighetens inledande synpunkt vad gäller tillgången på biojetbränsle gör sig emellertid gällande även vad gäller detta förslag. Upphandlingsmyndigheten har ingen invändning mot att Trafikverket utreder frågan ytterligare, men ifrågasätter om en sådan analys förutsätter ett formellt uppdrag från regeringen till Trafikverket.

Förslag för ökad produktion av biojetbränsle i Sverige (avsnitt 10.2)

Utredningen föreslår Energimyndigheten analyserar frågan om ett investerings- eller driftstöd.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att Energimyndigheten får till uppdrag att utreda behovet av – och därmed även förutsättningarna för – att kombinera olika styrmedel för att nå de politiska målen. Som utredningen redan på pekat i detta avsnitt måste sådant stöd vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Som framgått ovan ifrågasätter Upphandlingsmyndigheten om inte detta uppdrag i praktiken sammanfaller med det uppdrag som utredningen föreslår lämnas till Försvarsmakten och FMV.

Övriga förslag

Redovisning av klimatpåverkan från långväga resor (avsnitt 10.3.1)

Utredningen föreslår Konsumentverket ges i uppdrag att ta fram ett förslag på redovisning av klimatpåverkan från långväga resande med buss, tåg, flyg och färja vid försäljning och marknadsföring av resor.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget eftersom Upphandlingsmyndigheten konstaterar att sådan information även kan underlätta för upphandlande myndigheter och enheter vid ställningstaganden inför och vid genomförandet av offentliga upphandlingar.

Ert datum:
2019-06-03

Datum:
2019-09-18

Er ref:
I2019/01357/E

Diarienummer:
UHM 2019-0152

Ökad nattågstrafik som alternativ till flygresor (avsnitt 10.3.2)

Utredningen föreslår att en särskild utredare ges i uppdrag att möjligheterna att upphandla nattågstrafik för linjer inom hela Sverige samt för linjer till orter utanför Sverige.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till förslaget, men konstaterar att ett sådant uppdrag redan har givits Trafikverket.⁵

Övriga avsnitt

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på övriga avsnitt.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också statsstöds-experten Magnus Lindbäck, hållbarhetsspecialisten Heini-Marja Suvilehto samt chefsjuristen Anders Asplund deltagit.

Inger Ek

Henrik Grönberg

⁵ Uppdrag att utreda förutsättningarna för att upphandla nattåg med dagliga avgångar till flera europeiska städer, regeringsbeslut den 11 juli 2019, dnr I2019/02072/TP. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 30 april 2020.