



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2023-06-02

Ärendenummer:
NV-06542-22

Minskade utsläpp från myndigheternas tjänsteresor

Redovisning av regeringsuppdrag om minskade utsläpp
från myndigheternas resor och transporter
(M2022/01238)

SAMMANFATTNING	4
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
1. INLEDNING	12
1.1 Uppdraget till Naturvårdsverket	12
1.2 Tolkningar av uppdraget och avgränsningar	12
1.3 Genomförande	13
1.4 Skrivelsens disposition	14
2. SKÄRPSTA KRAV FÖR ATT MINSKA KLIMATPÅVERKAN	15
2.1 Bakgrunds- och nulägesbeskrivning	15
2.1.1 Klimatpåverkan från tjänsteresor	15
2.1.2 Författningar med krav på ett mer hållbart tjänsteresande	17
2.1.3 Uppdrag för stärkt hållbarhet vid tjänsteresor	19
2.1.4 Andra insatser och initiativ	21
2.2 Behov av skärpta krav	23
2.2.1 Krav i befintliga förordningar	23
2.2.2 Utveckling av arbete med digitala möten	25
2.2.3 Ramavtal som underlättar för myndigheter	25
2.3 Slutsatser av analysen	26
2.4 Naturvårdsverkets förslag	27
2.4.1 Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter	27
2.4.2 Förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar	35
2.4.3 Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen	37
2.4.4 Uppdrag avseende REMM – resfria/digitala möten i myndigheter	38
2.5 Konsekvensbedömningar av förslagen	40
3. UPPHANDLING FÖR ATT FRÄMJA UTSLÄPPSMINSKNINGAR	46
3.1 Bakgrunds- och nulägesbeskrivning	46
3.1.1 Bestämmelser och styrning	46
3.1.2 Utgångspunkter och problembeskrivning	48
3.1.3 Tidigare regeringsuppdrag och utredningar	49
3.2 Upphandling av biojetbränsle som ett sätt att minska utsläpp	51
3.2.1 Alternativa sätt att köpa biojetbränsle	51
3.2.2 Kostnad och klimatnytta för biojetbränsle	52
3.2.3 Juridiska överväganden	55
3.3 Upphandling av andra klimatreducerande åtgärder	60
3.3.1 Upphandling av olika typer av flygplan	60
3.3.2 Juridiska överväganden	62
3.3.3 Upphandling som instrument för att främja innovation	63
3.4 Naturvårdsverkets bedömningar	64
4. KONCEPT FÖR INTERN KLIMATVÄXLING	66

4.1	Om intern klimatväxling	66
4.1.1	Klimatväxling kan bidra till minskade utsläpp	66
4.1.2	Skillnad mellan klimatväxling och klimatkompensation	67
4.2	Intern klimatväxling i en organisation	68
4.2.1	Att införa klimatväxling	68
4.2.2	Vägledning för intern klimatväxling	68
4.3	Mer om intern klimatväxling	72
4.3.1	Juridiska utgångspunkter för klimatväxling på myndigheter	72
4.3.2	Ansatser för att bestämma avgiftsnivåer för klimatväxling	73
4.3.3	Andra organisationers arbete med klimatväxling	76
5.	REFERENSER	78
	BILAGA 1. UPPDRAGET	84
	BILAGA 2. MYNDIGHETERS ANDEL AV FLYGRESOR	87

Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur arbetet med minskade utsläpp från myndigheternas resor och transporter kan utvecklas för att minska utsläppen. Enligt regeringen behöver staten gå före och visa vägen i klimatomställningen, där en del innebär att myndigheter behöver minska klimatpåverkan från tjänsteresor. Minskade utsläpp från myndigheternas tjänsteresor kan både bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter och det övergripande klimatmålet. Här sammanfattas de huvudsakliga resultaten och förslagen på hur utsläpp från myndigheternas tjänsteresor kan minskas.

Det finns behov av skärpta krav på myndigheter att minska utsläppen

Efter att corona-restriktionerna togs bort ökade utsläppen från miljöledningsmyndigheternas¹ tjänsteresor med 170 procent från 2021 till 2022. Med skärpta formella krav och stöd som hjälper myndigheterna att göra rätt, bör det vara möjligt att öka myndigheternas ambitioner och åstadkomma väsentliga utsläppsminskningar de kommande åren. Naturvårdsverket föreslår att ett formellt krav att miljöledningsmyndigheterna ska fastställa mål för att minska koldioxidutsläppen från tjänsteresor bör införas i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Bestämmelsen bör omfatta samtliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen. En bestämmelse med krav om en mötes- och resepolicy behövs även fortsättningsvis i miljöledningsförordningen för att myndigheterna systematiskt, proaktivt och planerat ska arbeta för en minskad miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen bör ange policyns syfte, att policyn ska bidra till användandet av digitala möten och att målen för tjänsteresor ska uppnås.

En fjärdedel av myndigheternas koldioxidutsläpp vid tjänsteresor kommer från användning av bilar. Förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, som syftar till att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar, har potential att bli ett mer effektivt styrmedel för att få myndigheterna att välja miljöbilar med mindre koldioxidutsläpp som följd. Naturvårdsverket föreslår att de formella kraven i förordningen förtydligas och att kraven på myndigheternas årliga redovisning skärps.

Det sannolikt bästa sättet att minska utsläppen från tjänsteresor är att resor till möten och andra arrangemang ersätts med resfri digital medverkan.

Samverkansarbetet REMM - resfria/digitala möten i myndigheter - bör därför stärkas och utvecklas. Naturvårdsverket föreslår att Trafikverket får ett uppdrag att fortsatt driva REMM under minst en treårsperiod. För att öka effekten av arbetet i REMM bör samtliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen få i uppdrag att medverka i REMM.

¹ De myndigheter som omfattas av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Upphandling som ett sätt att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor

Det har ingått i uppdraget att analysera möjligheten för myndigheter att använda upphandling av biojetbränsle som ett sätt att främja klimatreduktion i samband med tjänsteresor. Naturvårdsverkets juridiska analys visar att det som utgångspunkt inte finns några upphandlingsrättsliga hinder för en myndighet att upphandla biojetbränsle som inte behövs i den egna verksamheten. I nuläget saknar dock myndigheter ett generellt rättsligt stöd för sådana inköp.

Oaktat de juridiska förutsättningarna bedömer Naturvårdsverket att statlig upphandling av biojetbränsle inte bör användas som ett sätt för att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor. Det främsta skälet är att upphandling av biojetbränsle inte löser den grundläggande problematiken; att flyget inte har internaliserat sina negativa externaliteter, det vill säga kostnaden för utsläppen av växthusgaser i samband med flygresor. Det skulle innebära ett avsteg från principen om att förorenaren betalar om myndigheter, istället för flyget, betalar för kostnaden för utsläppsminskning genom upphandling av biojetbränsle.

Myndigheternas låga andel av Sveriges flygresor kan medföra att upphandling av biojetbränsle riskerar att leda till ökade merkostnader för att åstadkomma en begränsad effekt på de totala utsläppen från flygresor. Dessutom har myndigheter i de flesta fall möjlighet att resa inom Sverige med mer klimatvänliga trafikslag samt möjlighet att öka antalet digitala möten, vilket styrs av interna styrdokument.

Därtill är den egentliga klimatnyttan som kan uppnås av att upphandla biojetbränsle begränsad av flera skäl, såsom att produktion och distribution av biojetbränsle innebär visst användande av fossila bränslen i värdekedjan och att användning av biojetbränsle bidrar till så kallade höghöjds effekter.

Naturvårdsverket bedömer dock att de statliga upphandlingarna av flygresor har ett tydligt signalvärde och att upphandling som generellt verktyg i viss mån kan bidra till att främja utsläppsminskningar från myndigheternas tjänsteresor med flyg. I syfte att vidareutveckla kravställningar inför framtida upphandlingar kopplade till flygresor avser Naturvårdsverket därför att samverka med Statens inköpscentral.

Intern klimatväxling kan bidra till utsläppsminskningar från tjänsteresor

Intern klimatväxling innebär att en organisation frivilligt väljer att addera en intern avgift på utvalda trafikslag som har hög klimatbelastning, som exempelvis resor med flyg eller bil. Intäkterna från avgifterna kan sedan gå till en fond, eller en intern pott, som finansierar miljöåtgärder, företrädesvis interna. Naturvårdsverket har tagit fram ett koncept samt tillhörande vägledning för intern klimatväxling, från att organisationer börjar planera för klimatväxling till att arbetet ska följas upp och utvärderas. Vägledningen beskriver bland annat olika sätt för en organisation att bestämma avgiftsnivåer, såsom att differentiera avgifterna för flygresor så att de tar hänsyn till tillgängligheten för olika destinationer, samt juridiska utgångspunkter. För myndigheter ska klimatväxlade medel hanteras internt och inte hos exempelvis en resebyrå, eftersom myndigheter som utgångspunkt inte får placera pengar utanför staten.

Författningsförslag

Författningsförslagen har tagits fram inom ramen för delen av uppdraget som avser skärpta krav på myndigheter att minska klimatpåverkan från tjänsteresor. Förslagen föreskrivs i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Förslag till förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

dels att 8–12, 15 och 18 §§, bilaga Del 1 p. 6 och 7 samt bilaga Del 2 p. 1, 1.5 och 1.6 ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas nya bestämmelser i 7 a och 7 b §§, bilaga Del 1 p. 2b och 5b samt bilaga Del 2 p. 1.4 med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har fastställda mål för tjänsteresor. Målen för tjänsteresor ska avse utsläpp av koldioxid och syfta till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Målen för tjänsteresor ska vara uppföljningsbara och fastställas för år 2030 i förhållande till utsläppen år 2019. Myndigheten får utgå från ett annat år än 2019 om det finns särskilda skäl.

Målen för tjänsteresor ska hållas aktuella genom att de ses över och uppdateras för varje femårsperiod från och med år 2031.

7 b §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har en mötes- och resepolicy. Policyn ska bidra till utvecklingen av myndighetens användande av digitala möten, bidra till att målen för tjänsteresor uppnås samt syfta till minskad miljö- och

klimatpåverkan. Policyn ska innehålla principer och styrning som minimerar resandet, anvisar hur färdmedel och färd sätt ska väljas när resa inte kan undvikas samt reglerar hur avsteg från policyn ska hanteras.

Mötes- och resepolicyn ska hållas uppdaterad genom att den ses över och uppdateras för varje femårsperiod från och med år 2026.

8 §

Miljöpolicy och miljömålen ska bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

Miljöpolicy, miljömålen, mötes- och resepolicy samt målen för tjänsteresor ska bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

9 §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har en handlingsplan för arbetet med att nå miljömålen.

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har en handlingsplan för arbetet med att nå miljömålen och målen för tjänsteresor.

De resurser, tillvägagångssätt och tidsramar som gäller för arbetet ska framgå av handlingsplanen.

10 §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten tydligt anger den ansvarsfördelning som ska gälla i arbetet med att följa miljöpolicy och nå miljömålen.

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten tydligt anger den ansvarsfördelning som ska gälla i arbetet med att följa miljöpolicy och nå miljömålen. Detsamma ska gälla i arbetet med att följa mötes- och resepolicy och nå målen för tjänsteresor.

Ansvarsfördelningen ska framgå av handlingsplanen.

11 §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har sådana dokumenterade rutiner för styrningen av verksamheten som

1. säkerställer att miljöpolicy och gällande miljöregler följs,

1. säkerställer att miljöpolicy, mötes- och resepolicy och gällande miljöregler följs,

2. bidrar till att minska negativ miljöpåverkan så långt möjligt, och

3. bidrar till att nå myndighetens miljömål.

3. bidrar till att nå myndighetens miljömål *och mål för tjänsteresor.*

12 §

Handlingsplanen, ansvarsfördelningen och rutinerna ska innebära att arbetet med att följa handlingsplanen och nå miljömålen dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras.

Handlingsplanen, ansvarsfördelningen och rutinerna ska innebära att arbetet med att följa handlingsplanen och nå miljömålen *och målen för tjänsteresor* dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras.

15 §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten så långt det är möjligt använder en energieffektiv informationsteknik som verktyg för att miljöanpassa sin verksamhet.
Myndigheten ska i samma syfte även utarbeta en mötes- och resepolicy.

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten så långt det är möjligt använder en energieffektiv informationsteknik som verktyg för att miljöanpassa sin verksamhet.

18 §

Myndigheten ska årligen göra en genomgång av miljöledningssystemet och följa upp resultatet av arbetet så att

1. det framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa miljöpolicy och nå miljömålen, och

1. det framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa miljöpolicy *samt mötes- och resepolicy* och nå miljömålen *samt målen för tjänsteresor*, och

2. det finns underlag för beslut om det framtida miljöledningsarbetet.

Övergångsbestämmelser

[SFS-nummer]

Denna förordning träder i kraft den [datum].

1. Myndighetens skyldighet att ha fastställda mål för tjänsteresor enligt 7 a § gäller dock från och med den 1 januari 2027.

2. Skyldigheterna enligt 9–12 och 18 §§ gäller från och med den 1 januari 2027, i de delar de rör målen för tjänsteresor.

3. Redovisning av uppgifterna i bilaga Del 1 p. 5b, och p. 6 och 7 i de delar

de avser uppgifter i p. 5b, ska redovisas enligt 20 § från och med år 2027.

Bilaga Del 1

2b. Har myndigheten en mötes- och resepolicy enligt 7 b §?

_Ja_Nej

5b. Hur lyder målen för tjänsteresor som myndigheten fastställt enligt 7 a §?

6. Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att nå *dessa mål*?

6. Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att nå *målen i p. 5 och 5b*?

7. Redovisa hur väl målen har uppfyllts.

7. Redovisa hur väl målen *i p. 5 och 5b* har uppfyllts.

Bilaga Del 2

1. Tjänsteresor och övriga transporter

1. Tjänsteresor och övriga transporter *samt digitala möten*

1.4 Antalet digitala möten

1.4 Beskrivning av insamlat resultat:

1.5 Beskrivning av insamlat resultat:

a) Beskriv vad som har påverkat resultatet i positiv eller negativ riktning, t.ex. organisationsförändringar, trender, nya uppdrag.

b) Beskriv eventuella problem och luckor i materialet samt hur och när myndigheten planerar att åtgärda dessa.

1.5 Hur är uppgifterna framtagna (om detta skiljer sig mellan uppföljningsmått, ange vad som gäller för respektive mått)?

1.6 Hur är uppgifterna framtagna (om detta skiljer sig mellan uppföljningsmått, ange vad som gäller för respektive mått)?

Förslag till förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar

Häri genom föreskrivs i fråga om förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar att 1, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för

I denna förordning finns bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för

myndigheters inköp och leasing av bilar samt för myndigheters upphandling av bilhyra och taxiresor. Förordningens syfte är att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar.

Miljö- och trafiksäkerhetskrav vid myndigheters upphandling av bilhyra och taxiresor

Vid upphandling av bilhyra av personbilar eller av taxiresor som ska utföras med personbilar ska en myndighet välja miljöbilar som uppfyller kravet i 9 § första stycket eller sådana kravnivåer i föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett *sådant upphandlat avtal*.

Vid upphandling av bilhyra av lätta lastbilar eller av taxiresor som ska utföras med lätta lastbilar ska en myndighet välja miljöbilar. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett *sådant upphandlat avtal*.

Om det finns särskilda skäl, får en myndighet göra avsteg från kraven i första eller andra stycket. I fråga om utsläpp gäller i sådant fall de kravnivåer som avses i 6 § andra och tredje styckena.

Samtliga myndigheter ska senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse till Transportstyrelsen för sina inköp, sin leasing *och* sina upphandlingar under det föregående kalenderåret. Av redogörelsen ska det framgå

myndigheters inköp och leasing av bilar samt för myndigheters upphandling *och avrop* av bilhyra och taxiresor. Förordningens syfte är att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar.

Miljö- och trafiksäkerhetskrav vid myndigheters upphandling *och avrop* av bilhyra och taxiresor

Vid upphandling av bilhyra av personbilar eller av taxiresor som ska utföras med personbilar ska en myndighet välja miljöbilar som uppfyller kravet i 9 § första stycket eller sådana kravnivåer i föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett *ramavtal avseende bilhyra av personbilar eller taxiresor som ska utföras av personbilar*.

Vid upphandling av bilhyra av lätta lastbilar eller av taxiresor som ska utföras med lätta lastbilar ska en myndighet välja miljöbilar. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett *ramavtal avseende bilhyra av lätta lastbilar eller av taxiresor som ska utföras av lätta lastbilar*.

10 §

11 §

Samtliga myndigheter ska senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse *till det departement i Regeringskansliet som myndigheten hör till* *och* till Transportstyrelsen för sina inköp, sin leasing, sina upphandlingar *och sina avrop* under det föregående kalenderåret. Av redogörelsen ska det framgå

1. hur många bilar som har köpts in eller leasats, fördelat på fordonsslag,
2. hur många upphandlingar av bilhyra eller taxiresor som har utförts, och
3. hur många avrop av bilhyra och taxiresor som har utförts, fördelat på fordonsslag, och
3. vilka avsteg som har gjorts från kraven i denna förordning med stöd av 6 §, 7 § andra stycket, 9 § tredje stycket eller 10 § tredje stycket samt vilka särskilda skäl som motiverat dessa avsteg.
4. hur många upphandlingar av bilhyra eller taxiresor som har utförts,
4. vilka avsteg som har gjorts från kraven i denna förordning med stöd av 6 §, 7 § andra stycket, 9 § tredje stycket eller 10 § tredje stycket samt vilka särskilda skäl som motiverat dessa avsteg.

Även Transportstyrelsen ska senast den 1 mars varje år upprätta en sådan redogörelse som avses i första stycket för den egna verksamheten.

Förslag till förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen att det i förordningen införs en ny paragraf 5 b § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Transportstyrelsen ska vägleda berörda myndigheter om tillämpningen av förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

1. Inledning

1.1 Uppdraget till Naturvårdsverket

Den 9 juni 2022 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att analysera och föreslå hur arbetet med minskade utsläpp från myndigheternas resor och transporter kan utvecklas för att minska utsläppen (M2022/01238):

- Ta fram ett koncept för intern klimatväxling som premierar hållbara transportsätt för statliga myndigheter utformat så att det även kan användas av andra organisationer, exempelvis kommuner och företag.
- Lämna förslag till regeringen på hur de formella kraven på myndigheterna att främja minskat resande, klimatsmarta transportsätt och mötesformer, såsom virtuella möten, kollektivtrafik och uppföljningsbara mål för hållbart resande kan skärpas, exempelvis inom ramen för miljöledning i staten.
- Med stöd av Upphandlingsmyndigheten analysera förutsättningarna för myndigheter och andra offentliga aktörer att vid biljettköp av tjänsteresor med flyg välja biljetter med lägre klimatpåverkan eller andra trafikslag även om priset är högre, samt att analysera utbud och prisbild för olika alternativ och lämna förslag med utgångspunkt i kostnad och klimatnytta. Analysen ska ta hänsyn till styrmedel på EU-nivå. Det står även i uppdraget att Naturvårdsverket ska analysera möjligheten för offentliga aktörer att använda offentlig upphandling som ett sätt att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor. I detta ingår att analysera möjligheten att nyttja tjänster för upphandling av biojetbränsle som ett sätt att främja klimatreduktion i samband med tjänsteresor.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 juni 2023. Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Tolknings- och avgränsningar

Naturvårdsverket tolkar uppdraget som att begreppet hållbarhet främst avser den miljömässiga dimensionen av hållbarhet, och har därför avgränsat uppdraget till detta.

Efter dialog med Regeringskansliet har uppdraget avgränsats till tjänsteresor. Enligt Skatteverket innebär en tjänsteresa en resa som arbetsgivaren har beordrat den anställde att göra för att arbeta för arbetsgivarens räkning på annan plats än den ordinarie arbetsplatsen (tjänstestället). Det kan också vara en resa som den anställde i övrigt gör för arbetsgivarens räkning till en annan plats än den anställdes

bostad respektive den ordinarie arbetsplatsen.² Vad gäller samhällskritisk verksamhet utgår Naturvårdsverket från definitionen som formulerats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.³

I delarna av skrivelsen som utgår från förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter exkluderas myndigheternas utsläpp från fordonsslaget maskiner och övriga fordon, dels för att uppdraget har tjänsteresor i fokus, dels för att användningen av maskiner och övriga fordon i princip inte kan ersättas med andra metoder som knyter an till det här uppdraget, såsom digitala möten.

Av den närmare beskrivningen av uppdraget framgår att Naturvårdsverket bör ta fram en vägledning för att konceptet för intern klimatväxling ska kunna användas av myndigheter och andra organisationer, se bilaga 1. Naturvårdsverket tolkar här begreppet ”vägledning” som ett stöd som kan användas av andra organisationer, och inte som att Naturvårdsverkets har vägledningsansvar för konceptet.

I uppdraget ingår att Naturvårdsverket ska analysera möjligheten för offentliga aktörer att använda offentlig upphandling som ett sätt att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor. Skrivelsen fokuserar på myndigheters möjlighet att minska utsläpp från tjänsteresor genom upphandling kopplat till flygresor. Skrivelsen inkluderar inte en analys av hur olika trafikslag förhåller sig till varandra avseende miljöaspekter.

1.3 Genomförande

Regeringsuppdraget har genomförts i en projektgrupp med en intern styrgrupp på Naturvårdsverket. I projektgruppen har följande personer ingått: Anna Brengesjö, Mats Björsell, Björn Pettersson, Rickard Lundström, Kristin Sinclair och Malin Johansson (projektledare).

Naturvårdsverket har fört en dialog med Trafikverket om Resfria/digitala möten i myndigheter (REMM) och Transportstyrelsen om förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar. Förslagen som berör myndigheterna har förankrats på chefsnivå internt hos myndigheterna.

Naturvårdsverket har även stämt av inriktningen på förslagen med handläggare på Skatteverket, Folkhälsomyndigheten, Stockholms universitet och Länsstyrelsen i Kronobergs län.

Delen i uppdraget som handlar om upphandling har genomförts med stöd av Upphandlingsmyndigheten. Stödet har primärt rört den juridiska bedömningen av biojetbränslets anknytning till den flygresa som myndigheten bokar samt dialog

² Skatteverket. *Vad är en tjänsteresa – rättslig vägledning*. 2023. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.4/326316.html>.

³ Definitionen lyder: ”*Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet*”. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Uppdaterad definition – samhällsviktig verksamhet*. 2020. <https://www.msb.se/contentassets/75e789d780c741cd9c8621eac846ec21/uppdaterad-definition-samhalls viktig-verksamhet.pdf>.

kring upphandling av biojetbränsle som verktyg för att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor. De slutliga bedömningarna i dessa delar är Naturvårdsverkets. Naturvårdsverket har även haft dialog med Kammarkollegiet (Statens inköpscentral). Den bedömning som berör myndigheten är förankrad med Kammarkollegiet.

Naturvårdsverket har inhämtat information från Ekonomistyrningsverket om anslagsanvändning kopplat till frågor om upphandling och intern klimatväxling. Naturvårdsverket även inhämtat information från Sveriges lantbruksuniversitet och Kungliga Tekniska högskolan, som arbetar inom Lärosätenas klimatnätverk, om intern klimatväxling.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut den 2 juni 2023 (NV-06542-22).

1.4 Skrivelsens disposition

Skrivelsens disposition utgår från uppdragets tre delar: skärpta krav på myndigheter att minska klimatpåverkan från tjänsteresor, upphandling för att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor samt koncept för intern klimatväxling. Delen om skärpta krav på myndigheter innehåller analyserande texter som leder fram till Naturvårdsverkets förslag till regeringen samt tillhörande konsekvensbedömning av förslagen. I delen därefter analyseras upphandling som ett sätt att främja utsläppsminskningar, vilka ligger till grund för Naturvårdsverkets bedömningar. Delen om intern klimatväxling innehåller en överskådlig figur och vägledning om intern klimatväxling, för att konceptet ska kunna användas av andra än myndigheter. Samtliga tre delar av skrivelsen innehåller mer detaljerade beskrivningar, såsom bakgrunds- och nulägesbeskrivningar, för den mer intresserade läsaren.

2. Skärpta krav för att minska klimatpåverkan

Enligt regeringens uppdrag ska Naturvårdsverket lämna förslag på hur de formella kraven på myndigheterna att minska klimatpåverkan från tjänsteresor kan skärpas för ett hållbart resande, exempelvis inom miljöledning i staten. I det här kapitlets bakgrunds- och nulägesbeskrivning redogörs för utgångspunkter och problembeskrivning av utsläpp från myndigheternas tjänsteresor och bestämmelser som ställer krav på myndigheterna att arbeta för ett hållbart resande. Även tidigare uppdrag till myndigheter och andra insatser som har samband med formella krav för ett hållbart resande beskrivs i kapitlet. Därefter analyseras behovet av formella krav på myndigheter för att minska utsläpp från tjänsteresor och avslutningsvis presenteras Naturvårdsverkets förslag med tillhörande konsekvensbedömning av förslagen.

2.1 Bakgrunds- och nulägesbeskrivning

2.1.1 Klimatpåverkan från tjänsteresor

MYNDIGHETERS KOLDIOXIDUTSLÄPP FRÅN TJÄNSTERESOR

Myndigheter som omfattas av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter (miljöledningsförordningen) är skyldiga att årligen rapportera koldioxidutsläppen från tjänsteresor till Naturvårdsverket. I en sammanställning av de senaste fyra åren framgår att koldioxidutsläppen har varierat, huvudsakligen på grund av corona-pandemin.

Jämfört med pandemiåren var utsläppen som högst 2019, se Tabell 1. År 2021, som präglades starkt av pandemirestriktioner, sjönk antalet tjänsteresor och därmed minskade utsläppen. Året därefter trappades reserestriktionerna ner och utsläppen ökade igen. Summan av utsläppen från alla fordonsslag ökade med 170 procent från 2021 till 2022. Under samma period ökade utsläpp från bilresor med 13 procent och utsläpp från flygresor med 380 procent. Utsläppen från flyg var dock lägre 2022 än 2019 ⁴siffrorna inom parentes för 2019 i tabellen nedan är den summa som erhålls när felaktigt rapporterade utsläpp har justerats.⁵ Det betyder att

⁴ Naturvårdsverket. *Miljöledning i staten 2022. En redovisning av hur statliga myndigheter arbetar med sin miljöpåverkan*. Rapport 7101. Naturvårdsverket. 2023. <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/7100/978-91-620-7101-1/>.

⁵ Summan utsläpp från fordonsslaget bil år 2019 är inte korrekt eftersom en myndighet då felaktigt redovisade all användning av bil under detta fordonsslag. Sedan år 2020 redovisar myndigheten huvuddelen av sina utsläpp från bilanvändning, över 20 000 ton år 2019, i kategorin maskiner och övriga fordon. Utsläppen från denna användning av bil har flyttats eftersom den inte utgör tjänsteresor.

koldioxidutsläppet från användning av bil vid tjänsteresor bedöms vara på samma nivå 2022 som 2019, det vill säga året före pandemin.

Tabell 1. Koldioxidutsläpp från tjänsteresor från statliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen. Redovisas i ton per fordonsslag 2019–2022, avrundade summor.

Fordonsslag	2019	2020	2021	2022
Bil	45 600 (22 000)	19 500	19 100	21 700
Långa flygresor >50 mil	81 200	24 100	12 200	61 900
Korta flygresor <50 mil	13 300	3 100	2 000	6 800
Buss	140	260	250	360
Tåg	<5	<10	<5	<20
Totalt	140 200 (116 600)	46 900	33 600	90 800

Referens: Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2022. 2023. Rapport 7101. 2023.*

Sett över en längre tidsperiod, 2011–2019, har de totala koldioxidutsläppen från myndigheternas tjänsteresor minskat med drygt åtta procent, vilket motsvarar cirka 1 650 ton per år.⁶ Minskningen per årsarbetskraft är dock relativt sett större eftersom totalantalet årsarbetskrafter har ökat med drygt tio procent.⁷

ANTAL DIGITALA MÖTEN

I rapporteringen enligt miljöledningsförordningen för 2021 svarade hälften av myndigheterna på frågan om antalet digitala möten, och totalt rapporterades då 15,5 miljoner digitala möten. För 2019 rapporterades 4 miljoner digitala möten, även då från ungefär hälften av myndigheterna. Antalet rapporterade digitala möten ökade alltså med nära 300 procent mellan 2019 och 2021. Totalt rapporterades det in cirka 11,5 miljoner digitala möten för 2022. Det motsvarar en minskning med cirka 25 procent jämfört med pandemiåret 2021. Antalet digitala möten är dock knappt tre gånger fler 2022 än 2019.

Vid den senaste rapporteringen avseende 2022 angav ungefär 35 procent av myndigheterna att de hade styrande dokument, som inkluderar digitala möten, som ett av verktygen för att minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. Ungefär 25 procent av myndigheterna angav att de saknade ett sådant styrdokument, medan drygt 35 procent inte besvarade inte frågan.

MYNDIGHETERS ANVÄNDNING AV BILAR

I enlighet med förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar (miljöbilsförordningen) ska myndigheterna årligen rapportera

⁶ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2022.*

⁷ Beräknat utifrån myndigheternas redovisning av antalet årsarbetskrafter i miljöledningsrapporteringen till Naturvårdsverket för verksamhetsåren 2011 och 2019.

uppgifter om sin anskaffning av bilar till Transportstyrelsen. För 2022 rapporterade 196 av totalt 212 myndigheter fullständiga rapporter, vilket motsvarar 92 procent.

Personbilar och lätta lastbilar som en myndighet införskaffar ska enligt miljöbilsförordningen vara miljöbilar. Av de under 2022 totalt 562 nyförvärvade personbilarna och lätta lastbilarna var 289 miljöbilar, vilket motsvarar 51 procent, se Tabell 2. Av personbilarna var 63 procent miljöbilar och motsvarande siffra för lätta lastbilar 6 procent. Enligt myndigheternas redogörelser var det totala antalet upphandlingar av bilhyra eller taxiresor endast 14 stycken 2022.

Enligt förordningen kan avsteg från kravet om miljöbilar göras om det finns särskilda skäl. För de personbilar som köptes in under 2022 och som inte var miljöbilar saknades godtagbara särskilda skäl för avsteg i 87 procent av fallen. År 2021 var motsvarande siffra 86 procent. Av de 106 lätta lastbilar som inte var miljöbilar 2022, fanns det endast godtagbara särskilda skäl för avsteg för en av dessa. Vissa av myndigheternas redovisade skäl till avsteg har vid Transportstyrelsens granskning inte godtagits, främst på grund av otillräcklig förklaring till varför en miljöbil inte är ett alternativ.

Tabell 2. Antalet nyförvärvade miljöbilar, antal nyförvärvade bilar som inte är miljöbilar, bilar som har godtagbara skäl för avsteg, samt antalet bilar som har högre koldioxidutsläpp än vad som tillåts vid avsteg, uppdelat på 2021 och 2022.

År och typ av bil	Miljöbilar	Ej miljöbilar	Godtagbara skäl för avsteg	Koldioxidutsläpp över det som tillåts vid avsteg
<i>Totalt år 2022</i>	289	205	25	43
Personbilar 2022	282	143	24	0
Lätta lastbilar 2022	7	62	1	43
<i>Totalt år 2021</i>	198	257	29	28
Personbilar 2021	188	173	28	0
Lätta lastbilar 2021	10	84	1	28

Referens: Transportstyrelsen. *Transportstyrelsens uppföljning enligt förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, Rapporteringsår 2022. Rapport 2023–1543. 2023.*

2.1.2 Författningar med krav på ett mer hållbart tjänsteresande

MYNDIGHETERS MILJÖLEDNING

Enligt miljöledningsförordningen ska myndigheterna inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ha ett miljöledningssystem. Syftet med detta är att integrera miljöhänsyn i myndighetens verksamhet och arbeta systematiskt med planering, genomförande, uppföljning och förbättring.

De 187 myndigheter som omfattas av förordningen inkluderar centrala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelserna och lärosäten. Storleken på myndigheterna varierar från stora till relativt små. Knappt 30 statliga myndigheter

som ingår i Statsliggaren omfattas inte av förordningen, bland dem Försvarsmakten.⁸

Miljöledningssystemet ska baseras på en miljöutredning av den miljöpåverkan som myndighetens interna och externa verksamhet kan ge upphov till. En intern miljöpolicy och interna miljömål ska fastställas och det ska finnas en handlingsplan för att uppnå målen. Planen ska innehålla en ansvarsfördelning för genomförande, och rutiner som innebär att arbetet med att följa handlingsplanen och uppnå målen dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras. I övrigt innehåller förordningen bland annat bestämmelser om vissa verktyg för miljöanpassning, såsom att genom information och utbildning fortlöpande utveckla personalens kompetens och medvetenhet om miljöhänsyn i det egna arbetet, att så långt som möjligt använda energieffektiv informationsteknik och att utarbeta en mötes- och resepolicy, allt för att miljöanpassa verksamheten.

Bestämmelserna om miljöledningssystemets innehåll ger tydliga ramar för vad som ska ingå i ett sådant system. Myndigheterna ges dock relativt stort utrymme att utforma innehållet i miljöledningssystemets obligatoriska moment utifrån den egna verksamheten. Miljöledningsförordningen detaljreglerar alltså inte vare sig innehållet i miljöledningssystemet eller vilka resultat myndigheten ska uppnå i arbetet med sin miljöpåverkan.

Förordningen innehåller krav på myndigheterna att årligen rapportera miljöledningsarbetet, både till sina respektive departement och till Naturvårdsverket. Närmare bestämmelser om vad myndigheterna ska rapportera finns i förordningens bilaga. Enligt den ska myndigheterna redovisa specificerad information om föregående års miljöledningsarbete samt arbetets effekter på koldioxidutsläpp från tjänsteresor, fördelat på fordonsslag, och övriga transporter, energianvändning samt miljökrav i upphandling.

MYNDIGHETERS BILAR

Miljöbilsförordningens syfte är att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar. Förordningen innehåller bestämmelser som omfattar inköp och leasing av bilar, myndigheters upphandling av hyrbilar och taxiresor samt avrop från sådana upphandlade avtal.⁹ Undantagna är till exempel utryckningsfordon och fordon avsedda att användas av Försvarsmakten eller Polismyndigheten i den polisiära verksamheten.

Enligt förordningen ska de personbilar och lätta lastbilar som en myndighet köper in eller ingår leasingavtal om vara miljöbilar. Med en miljöbil avses en personbil eller en lätt lastbil som uppfyller kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar. Som framgår av avsnittet ovan kan avsteg från denna

⁸ Ekonomistyrningsverket publicerar Statsliggaren som är en sammanställning av samtliga myndigheters regleringsbrev. Tillgänglig här: <https://www.esv.se/statsliggaren/>.

⁹ Transportstyrelsen. *Transportstyrelsens uppföljning enligt förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, Rapporteringsår 2022.*

bestämmelse göras om det finns särskilda skäl. Vid avsteg får personbilarna släppa ut högst 225 gram koldioxid per kilometer och de lätta lastbilarna högst 230 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning, enligt uppgift i vägtrafikregistret eller motsvarande utländska register.

Vid upphandling av bilhyra av personbilar, lätta lastbilar eller av taxiresor som ska utföras med personbilar eller lätta lastbilar, ska en myndighet välja miljöbilar. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett sådant upphandlat avtal. Även vid upphandling av bilhyra kan en myndighet göra avsteg från dessa krav om det finns särskilda skäl. Vid avsteg ska kraven om högsta tillåtna koldioxidutsläpp som är gällande vid inköp eller leasing tillämpas.

I den redogörelse som myndigheterna enligt förordningen årligen ska lämna till Transportstyrelsen ska följande uppgifter redovisas för föregående kalenderår:

1. Hur många bilar som har köpts in eller leasats, fördelat på fordonsslag.
2. Hur många upphandlingar av bilhyra eller taxiresor som har utförts.
3. Vilka avsteg som har gjorts från kraven i förordningen samt vilka särskilda skäl som motiverat dessa avsteg.

2.1.3 Uppdrag för stärkt hållbarhet vid tjänsteresor

ÖVERSYN AV MILJÖLEDNINGSFÖRORDNINGEN

Naturvårdsverket fick i februari 2020 regeringens uppdrag (M2020/01705/Nm) att genomföra en översyn av och ge förslag till en revidering av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Syftet med uppdraget var att stärka de statliga myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt bidra till genomförandet av miljödimensionen i FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030). I Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget, från oktober 2020, föreslås bland annat:

- Kravet på en mötes- och resepolicy tas bort.¹⁰ I stället föreslås ett mer allmänt krav att miljöledningssystemet ska stödja att myndigheten så långt det är möjligt använder bästa möjliga teknik och verkar för beteendeförändringar i syfte att miljöanpassa sin verksamhet.
- Tydligare krav om att miljöledningssystemet ska stödja att myndigheten arbetar systematiskt för att begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor.
- Krav på att årligen rapportera hur myndigheten arbetar för att främja en ökad och systematisk användning av digitala möten för att ersätta tjänsteresor.
- Krav på att årligen rapportera vad myndigheten gör för att begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor och kompensera för dess negativa miljöeffekt.
- Krav att årligen rapportera antalet digitala möten.

¹⁰ I denna skrivelse bedömer vi att kravet på en mötes- och resepolicy bör finnas kvar i miljöledningsförordningen. För att förtydliga kravet och göra bestämmelsen mer styrande bör den kompletteras med att syftet med policyn inkluderas liksom grundläggande krav på innehåll, se avsnitt 2.4.

- Försvarsmakten och Myndigheten för digital förvaltning bör omfattas av förordningen, samtidigt som regler för undantag av rapportering tydliggörs ur ett säkerhetsperspektiv.
- En bestämmelse som innebär att myndigheter, med stöd i bestämmelser i säkerhetskylslagen (2018:585) eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kan utelämna vissa uppgifter i sin rapportering.

MINSKADE UTSLÄPP FRÅN TJÄNSTERESOR

Drygt 200 myndigheter fick i sina regleringsbrev för 2022 ett uppdrag under rubriken Minskade utsläpp från tjänsteresor.¹¹ Av dessa inkluderades samtliga myndigheter, utom två, som omfattas av miljöledningsförordningen. Uppdraget innebar krav på att:

- Redovisa hur myndigheten arbetar för att ta tillvara de erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor,
- särskilt beskriva vad myndigheten kan göra för att fortsätta utveckla arbetssätt som innebär alternativ till fysiska möten och en allt mindre miljö- och klimatpåverkan, samtidigt som verksamhetens behov, myndighetens geografiska läge och andra förutsättningar beaktas, samt att
- redovisa uppföljningsbara mål för resande för 2025 i förhållande till 2019 på ett sätt som leder till mindre miljö- och klimatpåverkan.

För de myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen skulle uppdraget redovisas till Naturvårdsverket och till det departement som myndigheten tillhör.

Naturvårdsverkets sammanställning visar att 80 procent av myndigheterna fastställt mål för resande som ska leda till mindre miljö- och klimatpåverkan 2025.

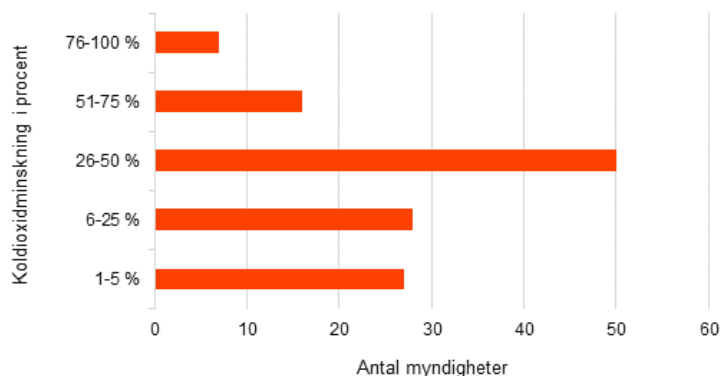
Resterande andel, 36 myndigheter, har inte redovisat några sådana mål. Bland de myndigheter som inte har satt mål för sina tjänsteresor hänvisar några antingen till att de håller på att ta fram beslutsunderlag för att inom kort sätta mål, eller att det är andra delar av deras verksamhet som står för betydligt större miljö- och klimatpåverkan och därför prioriteras.¹²

Den i särklass vanligaste målformuleringen, från 128 myndigheter, innehåller en minskning av koldioxidutsläppen från tjänsteresor i procent. Flera specificerar att målet gäller fossil koldioxid och ett 40-tal myndigheter sätter målet i relation till exempelvis årsarbetskrafter för att balansera miljöpåverkan i relation till organisationens storlek. Hur ambitiösa dessa mål är varierar från formuleringar som enbart uttrycker en icke-kvantifierad minskning från 2019, till att inte ha några utsläpp av fossil koldioxid alls 2025, se Figur 1.

¹¹ Uppdragen kan läsas i respektive myndighets regleringsbrev för 2022. Regleringsbreven finns Statsliggaren, <https://www.esv.se/statsliggaren/?PeriodId=2022>.

¹² Naturvårdsverket *Miljöledning i staten 2022*.

Figur 1. Fördelning av antal myndigheter uppdelat på deras målformuleringar om koldioxidminskning i procent.



Referens: Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2022*.

Omkring en fjärdedel av myndigheterna har fokuserat sina mål på att minska utsläppen från flygresor. Nästan lika många har i sina mål nämnt vikten av att använda sig av digitala möten och en del myndigheter har som övergripande mål att resa mindre. Ett par myndigheter har angett att de kommer att använda minskad resebudget som ett verktyg för att minska antalet resor. Av de myndigheter som fortfarande har behov av relativt många tjänsteresor, har flera beskrivit att de strävar efter en förflyttning från resor med flyg och bil till tågresor, samt att de bilar som används ska köras på fossilfritt bränsle. Genom att utveckla sin mötes- och resepolicy och utbilda sina medarbetare i hur de kan göra klimatsmarta val för tjänsteresor hoppas flera myndigheter kunna minska sin miljö- och klimatpåverkan.

Vidare har myndigheternas verksamhetsuppdrag och andra förutsättningar påverkat hur målen har formulerats. Några myndigheter har kommenterat att de är beroende av andra organisationers agerande för att de ska nå målen. Ett exempel är att EU-kommissionen tidigare har krävt fysiskt deltagande vid sina möten. Några myndigheter har redovisat att de ska verka för digitala mötesalternativ i internationella sammanhang för att uppnå sina mål.

2.1.4 Andra insatser och initiativ

RESFRIA/DIGITALA MÖTEN I MYNDIGHETER

Trafikverket fick 2011 regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, e-delegationen och de andra myndigheter som Trafikverket anser är berörda, arbeta för att förbättra förutsättningarna för digitala möten både inom och mellan myndigheter. Myndigheten har sedan dess drivit samordningsarbetet Resfria/digitala möten i myndigheter (REMM).

Under perioden 2011–2015 samordnades arbetet för 20 myndigheter. År 2016 fick ytterligare 65 myndigheter i uppdrag i sina regleringsbrev att arbeta enligt REMM:s 10-stegsметод.¹³ Sedan 2022 finns en uppdaterad version av metoden,

¹³ Trafikverket, *Resfria möten – en handledning*, Publikation: 2010:058. 2010.
https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/10649/RelatedFiles/2010_058_resfria_moten_en_handledning.pdf.

som är anpassad till befintliga ledningsstrukturer och har ett ökat fokus på ständiga förbättringar.¹⁴ De tio olika stegen innehåller stöd och information om bland annat ansvar och roller, ledningens stöd, digitala mötesverktyg, teknisk utrustning och lokaler, policy, rutiner och mål, följa upp och mäta samt rapportera och se till att arbetet leder till ständiga förbättringar.

REMM-arbetet drivs på Trafikverkets initiativ, eftersom ett särskilt uppdrag saknas och det är frivilligt för myndigheter att medverka. Våren 2023 ingår cirka 100 myndigheter och andra organisationer i REMM, och bland dem knappt 90 av de 187 myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen.

Arbetet inom REMM leds av en arbetsgrupp och genomförs i nätverksform med representanter från deltagande myndigheter. En gemensam projektplats används för att utbyta erfarenheter, dela dokument och sprida information. Även webbplatsen remm.se används för att sprida information och stödmaterial och ett flertal webinarier arrangeras årligen.¹⁵

MILJÖMÅLSRÅDET – STATEN GÅR FÖRE

Åren 2019 – 2022 bedrev Miljömålsrådet programområdet Staten går före. Arbetet resulterade bland annat i att Miljömålsrådet den 1 mars 2021 föreslog regeringen att besluta om ett nytt etappmål inom det nationella miljömålssystemet.¹⁶ I beslutet konstaterade rådet att alla myndigheter, med hänsyn till sina förutsättningar, behöver analysera användandet av tjänsteresor och minska sina utsläpp, samt att myndigheterna behöver öka takten och gå före för att bidra till att nå klimatmålen.

Förslaget till etappmål lyder:

De sammanlagda utsläppen av koldioxid från statliga myndigheters tjänsteresor ska minska med minst 50 procent till 2030 jämfört med år 2019.

Avsikten var att etappmålet skulle omfatta alla statliga myndigheter som lyder under miljöledningsförordningen och avse de sammanlagda utsläppen från dessa myndigheter. Förslaget till etappmål innebär att de totala utsläppen från myndigheternas tjänsteresor 2030 får vara högst 50 procent av 2019 års redovisade utsläpp. Några myndigheter behöver minska sina utsläpp med mer än 50 procent, medan andra myndigheter kan minska sina utsläpp mindre än 50 procent.¹⁷ För att det föreslagna etappmålet ska uppnås krävs att myndigheternas utsläpp minskar med minst 4 000 ton per år. Regeringen har inte fattat något beslut med anledning av Miljömålsrådets förslag.

¹⁴ Trafikverket. *REMM – 10-stegsmetoden*. 2022. <https://www.remm.se/10-stegsmetoden/>.

¹⁵ Trafikverket. *REMM - För bättre digitala möten i svenska myndigheter*. 2023. <https://www.remm.se/>.

¹⁶ Miljömålsrådet, *Miljömålsrådets årsrapport 2021 - inklusive förslag till regeringen*. Miljömålsrådet. 2021.

¹⁷ Ibid.

2.2 Behov av skärpta krav

2.2.1 Krav i befintliga förordningar

KRAV PÅ MÅL FÖR KOLDIOXIDUTSLÄPP

Många myndigheter har mål för koldioxidutsläpp från tjänsteresor, men långt ifrån alla. De flesta myndigheter med utsläppsmål har 2025 som målår, eftersom det var förutsättningen i uppdraget i deras regleringsbrev för 2022. Miljöledningsförordningen saknar krav på mål för utsläpp från tjänsteresor. Ett formellt krav i förordningen skulle öka myndigheternas incitament att långsiktigt arbeta systematiskt med att minska antalet tjänsteresor och utsläppen från de resor som inte kan undvikas. Eftersom miljöledningsförordningen kräver att alla myndigheter ska redovisa koldioxidutsläppen från tjänsteresor är det rimligt att samtliga dessa myndigheter också ska ha mål för dessa utsläpp. Kravet i förordningen skulle då formuleras så att det tar hänsyn till myndigheternas vitt skilda verksamheter och förutsättningar för att minska utsläppen från tjänsteresor. För att öka utsläppsminskningen och för att alla myndigheter ska ha liknande ambitioner om utsläpp från tjänsteresor kan ett gemensamt målår införas, samt krav på regelbunden revidering av utsläppsmål.

En stor majoritet av miljöledningsmyndigheterna har gjort bedömningen att utsläppen från tjänsteresor och transporter ger betydande miljöpåverkan. För de fåtal myndigheter som gjort en annan bedömning kan det upplevas som omotiverat att ha utsläppsmål för tjänsteresor. För att undvika detta skulle kravet på mål kunna begränsas till att bara gälla de myndigheter som har identifierat att utsläppen från tjänsteresor medför en betydande miljöpåverkan. En sådan konstruktion kan dock få en styrande effekt på vilka aktiviteter inom myndigheten som bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Ett krav på att sätta mål, men som inte omfattar hur stor utsläppsminskning som ska uppnås, bör dock vara acceptabel även för de fåtal myndigheter som inte bedömt att deras tjänsteresor ger betydande miljöpåverkan.

KRAV PÅ MÖTES- OCH RESEPOLICY

I miljöledningsförordningen finns krav på att myndigheterna ska utarbeta en mötes- och resepolicy i syfte att miljöanpassa sin verksamhet. I Naturvårdsverkets förslag 2020 om en revidering av förordningen, föreslogs att detta krav ska utgå och ersättas med en allmän regel att myndigheten så långt det är möjligt använder bästa möjliga teknik och verkar för beteendeförändringar i syfte att miljöanpassa sin verksamhet.

Sedan 2020 har Naturvårdsverket i arbetet med vägledning om och rapportering av miljöledning i staten erfarit att en mötes- och resepolicy eller motsvarande, med tillhörande rutiner, vid många myndigheter fungerar som ett ändamålsenligt och strategiskt styrdokument för att minimera miljöpåverkan från resor, utveckla digitala möten och arbeta systematiskt och uppnå de beteendeförändringar som krävs. Några myndigheter har, bland annat i redovisningen av uppdraget i regleringsbrevet 2022, vittnat om att en genomtänkt strategisk hantering och styrning av möten och resor i regel ger fler vinster än enbart utsläppsminskningar.

Det gäller till exempel effektiv resursanvändning, kostnads- och tidsbesparing, bättre arbetsmiljö, positiva hälsoeffekter, bättre trafiksäkerhet, ett enklare livspusselläggande för medarbetarna och ett starkare varumärke.¹⁸ Det finns därför goda skäl att kombinera ett formellt krav om mål för utsläpp från tjänsteresor med ett fortsatt krav på en mötes- och resepolicy som ett verktyg för att uppnå målen.

En betydande andel av myndigheterna saknar, trots kravet i nuvarande miljöledningsförordning, ett styrande dokument som verktyg för att minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. För att öka förståelsen och incitamenten för en bättre tillämpning av kravet bör bestämmelsen även inkludera policyns syfte och ange de grundläggande kraven på policyns innehåll. Det bör dessutom vara obligatoriskt att myndigheterna i den årliga rapporteringen redovisar efterlevnaden av kravet. Även vägledning kan bidra till en bättre tillämpning.

KRAV PÅ MILJÖBILAR

Miljöbilsförordningen, som syftar till att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar, har potential att vara ett effektivt styrmedel för att åstadkomma minskade koldioxidutsläpp från bilanvändning. I dagsläget finns dock väsentliga brister i myndigheternas tillämpning. För att förordningen tydligare ska bidra till utsläppsminskningar och underlätta för myndigheter att göra rätt finns både behov av att skärpa kraven och att stärka incitamenten.

Miljöbilsförordningen hänvisar till kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar vad gäller definitionen av begreppet miljöbil. Eftersom förordningen om klimatbonusbilar upphävs den 1 april 2024 behövs en ny lösning för definition av begreppet miljöbil i miljöbilsförordningen.

Enligt miljöbilsförordningen behöver inte antalet avrop av hyrbilar och taxiresor redovisas i den årliga redogörelsen till Transportstyrelsen och det är otydligt om kravet på miljöbilar gäller vid avrop från statliga ramavtal. För att påskynda övergången till miljöbilar bör det framgå att även avrop från statliga ramavtal ska omfattas av förordningens krav och att samtliga avrop ska redovisas i den årliga redogörelsen. Detta behöver förtydligas i förordningens bestämmelser.

Myndigheternas bristande tillämpning och svårigheter med att tolka bestämmelserna i miljöbilsförordningen visar att det finns ett betydande vägledningsbehov. Vägledningen skulle i sådana fall betona förordningens syfte och hur myndigheterna genom ett systematiskt, proaktivt och planerat arbete kan utveckla anskaffningen och främja användningen av miljöanpassade bilar. Ett sätt att ytterligare öka myndigheternas medvetenhet om bestämmelserna och den egna tillämpning skulle vara att införa ett krav om att myndigheterna i den årliga redovisningen ska inkludera en samlad bedömning av i vilken utsträckning myndigheten följer förordningens bestämmelser, och vilka åtgärder myndigheten vidtagit under föregående kalenderår för att säkerställa att förordningens bestämmelser följs. Naturvårdsverket bedömer dock att den administrativa

¹⁸ Naturvårdsverket *Miljöledning i staten 2022*.

belastning för myndigheterna som följer av ett sådant krav blir för stor i förhållande till dess positiva effekter.

2.2.2 Utveckling av arbete med digitala möten

Resfria/digitala möten i myndigheter (REMM) kan bidra till att minska antalet resor och myndigheternas miljö- och klimatpåverkan. Som exempel har de myndigheter som samverkat inom REMM haft en större minskning per årsarbetskraft än andra myndigheter.¹⁹ Syftet med REMM, som idag drivs av Trafikverket utan formellt uppdrag, bör ses över för att omfatta alla typer av möten och även myndigheternas långsiktiga arbete för att utveckla digitala verktyg.

För att långsiktigt trygga insatsen finns anledning att drivansvaret tydliggörs, samt att det tydligare framgår att syftet med insatserna kopplade till REMM är att minska miljö- och klimatpåverkan från myndigheters tjänsteresor. Digitala möten ställer höga krav på digital informationssäkerhet, beredskap och elektronisk kommunikation. För att möjliggöra för fler myndigheter att ställa om till digitala möten, utan att det försvårar deras möjligheter att fullgöra sina uppdrag, bör REMM inkludera expertkunskap på dessa områden.

Drygt 100 av de 187 myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen medverkar inte i REMM. För ökad effekt av arbetet inom REMM bör även dessa myndigheter ingå i samarbetet. Statliga myndigheter har olika uppdrag och därmed varierar behovet av stöd kopplat till digitala möten. REMM bör ge ett behovsanpassat stöd till myndigheterna och möjlighet till utveckling genom nätverk. Varje myndighet bör själv kunna påverka omfattningen på sin medverkan utifrån sina behov och förutsättningar.

2.2.3 Ramavtal som underlättar för myndigheter

I arbetet med detta uppdrag har Naturvårdsverket konstaterat ett behov av att utveckla statliga ramavtal så att de underlättar för myndigheterna att tillämpa lagstiftningen och minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. Främst gäller det ramavtal för avrop från resebyråer, samt inköp av fordon som bilar och lätta lastbilar. Till exempel bör kravspecifikationen för resebyråernas miljöredovisning av statistik preciseras och följa en gemensam mall eller standard, för att ge myndigheterna underlag till uppföljningen av det egna miljöledningsarbetet och den årliga redovisningen av koldioxidutsläpp enligt miljöledningsförordningen. Det bör även finnas möjlighet att i ramavtalen bygga in funktioner som ger myndigheterna stöd i att följa sin mötes- och resepolicy. För avrop vid köp av bilar och transportfordon samt vid hyring av bil, skåpbil, minibuss och lätt lastbil bör miljökraven i ramavtalen anpassas så att enbart fordon som är förenliga med miljöbilsförordningen kan avropas.

Ett regeringsuppdrag till Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) skulle kunna vara ändamålsenligt för att se över och eventuellt utveckla de statliga ramavtalen

¹⁹ Naturvårdsverket *Miljöledning i staten 2022*.

med syfte att minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. Det kan dock troligen enklare åstadkommas i en normal myndighetssamverkan, där Naturvårdsverket medverkar i arbetet inför och vid upphandling av ramavtal.

2.3 Slutsatser av analysen

Koldioxidutsläppen från myndigheters tjänsteresor behöver minska i en snabbare takt för att staten i större utsträckning ska kunna bidra till att nå våra klimatmål. Varje myndighet behöver ha tydliga mål för minskningen. För att målen ska uppnås behöver myndigheterna en strategisk och ändamålsenlig styrning av verksamheten.

En bestämmelse med krav om en mötes- och resepolicy behöver införas i miljöledningsförordningen. Detta för att myndigheterna systematiskt, proaktivt och planerat ska arbeta för en minskad miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor samt uppnå de beteendeförändringar som krävs. Bestämmelsen bör ange policyns syfte, att policyn ska bidra till användandet av digitala möten och att målen för tjänsteresor ska uppnås.

Ett effektivt sätt att minska utsläppen från tjänsteresor är att ersätta resor till möten och andra arrangemang med digitala möten eller digital medverkan. Befintlig myndighetssamverkan inom REMM – Resfria/digitala möten i myndigheter – behöver därför utvecklas och formaliseras för att uppnå långsiktiga resultat. Därtill bör samtliga miljöledningsmyndigheter, utifrån sina förutsättningar och behov, medverka i arbetet och ges möjlighet till behovsanpassat stöd.

Miljöbilsförordningen har potential att vara ett mer effektivt styrmedel för att få myndigheterna att välja miljöbilar och därmed uppnå minskade koldioxidutsläpp. För att snabbare minska koldioxidutsläppen från myndigheternas användning av bilar bör miljöbilar vara det självklara valet. Idag är endast hälften av de bilar som myndigheterna införskaffar miljöbilar och det finns väsentliga brister i tillämpningen av förordningen. Reglerna för myndigheternas införskaffning av bilar behöver därför skärpas och förtydligas, och det finns behov av vägledning.

Statliga ramavtal bör anpassas så att de underlättar för myndigheterna att tillämpa krav i författningar och minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor. Detta bör ske inom befintlig myndighetssamverkan.

Miljömålsrådet föreslog 2021 ett nytt etappmål i det nationella miljömålssystemet: *De sammanlagda utsläppen av koldioxid från statliga myndigheters tjänsteresor ska minska med minst 50 procent till 2030 jämfört med år 2019.* Ett etappmål enligt Miljömålsrådets förslag skulle fungera som ett ändamålsenligt och tydligt riktmärke för myndigheternas arbete med att minska utsläppen. Genom en kombination av ett sådant riktmärke, skärpta formella krav och stöd som hjälper myndigheterna att göra rätt, bör det vara möjligt att öka myndigheternas ambitioner och förbättra arbetet med att åstadkomma väsentliga utsläppsminskningar.²⁰

²⁰ Miljömålsrådet. *Miljömålsrådets årsrapport 2021 - inklusive förslag till regeringen*. 2021.

2.4 Naturvårdsverkets förslag

Nedan presenteras Naturvårdsverkets förslag till regeringen på hur kraven på myndigheterna att minska klimatpåverkan från tjänsteresor kan skärpas. Förslagen är komplettering av befintliga förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, samt förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Naturvårdsverket lämnar även förslag om uppdrag avseende REMM - resfria/digitala möten i statliga myndigheter.

2.4.1 Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Skärpta krav på myndigheter i miljöledningsförordningen

Naturvårdsverkets förslag

Kraven på myndigheter att genom mål för tjänsteresor samt miljö- och resepolicy minska klimatpåverkan från resor bör regleras i miljöledningsförordningen.

Inga verksamheter bör undantas från de föreslagna kraven i miljöledningsförordningen.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets kartläggning visar att miljöledningsförordningen i nuläget saknar krav på att myndigheterna ska ha mål för tjänsteresor. Det är dock möjligt att på frivillig basis inkludera mål för tjänsteresor i de miljömål som myndigheterna är skyldiga att ha enligt 7 § miljöledningsförordningen.

Det finns redan i nuläget en skyldighet för miljöledningsmyndigheterna att ha en mötes- och resepolicy, se 15 § miljöledningsförordningen. Utöver att dess syfte ska vara att använda energieffektiv informationsteknik som verktyg för att miljöanpassa sin verksamhet, finns inga krav på innehållet i en sådan policy. Det anges som exempel inte att policyn ska reglera hur tjänsteresor ska genomföras, exempelvis med hållbara transportmedel, när resor väl sker.

Miljöledningsmyndigheterna ges i dag en betydande frihet att utforma miljömål och miljö- samt mötes- och resepolicy efter egna förutsättningar. Att ställa krav på innehållet i mål för tjänsteresor och mötes- och resepolicy är på så sätt främmande för systematiken i miljöledningsförordningen. Även om de föreslagna kraven innebär en styrning från resor med högre miljö- och klimatpåverkan till digitala möten och resor med lägre miljö- och klimatpåverkan, kommer det att vara möjligt för respektive myndighet att anpassa innehållet i mål för tjänsteresor och mötes- och resepolycyn efter förutsättningarna i den egna verksamheten. Naturvårdsverket bedömer därför att en högre detaljeringsgrad inte utgör ett hinder för att reglera de skärpta kraven i miljöledningsförordningen.

Fastställda mål för tjänsteresor samt en mötes- och resepolicy är till sin karaktär relevanta delar i ett miljöledningssystem. Därutöver innehåller miljöledningsförordningen krav på verktyg för arbetet med miljöpolicy och miljömål i form av

exempelvis reglering om ansvarsfördelning, rutiner, krav på utbildning av personal och uppföljning, som lämpar sig väl för arbetet med mål för tjänsteresor och en utökad mötes- och resepolicy. Det är även logiskt att samordna nämnda mål och policy i förhållande till den redovisning av tjänsteresor och digitala möten som miljöledningsmyndigheterna är skyldiga att genomföra enligt 20 § miljöledningsförordningen.

En begränsning med att i endast miljöledningsförordningen införa skärpta krav på myndigheter att minska klimatpåverkan från tjänsteresor är att miljöledningsförordningen inte är tillämplig för alla myndigheter. Exempelvis var det ett drygt tjugotal myndigheter utöver miljöledningsmyndigheterna som i regleringsbrevet för 2022 tilldelades regeringsuppdraget att redovisa uppföljningsbara mål för resande. Naturvårdsverket konstaterar dock att miljöledningsförordningen, med något undantag, omfattar statliga förvaltningsmyndigheter med ett visst antal anställda och vars verksamhet bedöms ha en viss klimatpåverkan. Att de skärpta kraven enbart träffar myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen får därför anses proportionerligt.

Uppdraget är begränsat till tjänsteresor och förslagen omfattar därför inte andra typer av transporter. De skärpta kraven i miljöledningsförordningen avser därför inte övrig transport i offentlig verksamhet, inbegripet dess samhällsviktiga verksamhet.

I Naturvårdsverkets förslag till revidering av miljöledningsförordningen 2020 föreslogs att Försvarsmakten skulle bli en miljöledningsmyndighet. Naturvårdsverket såg då behov av att införa en möjlighet att skydda sekretessbelagda uppgifter vid rapportering. Förslaget från 2020 innehåller därför en 20 c §, som innebär att myndigheter kan utelämna vissa uppgifter i sin rapportering med stöd av säkerhetsskyddslagen (2018:585), 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller om uppgifterna i övrigt avser tillverkning av produkter för militärt bruk om ett röjande kan medföra skada för totalförsvaret. Syftet med tillägget var att möjliggöra att miljöledningsmyndigheter som bedrivit säkerhetskänslig verksamhet ska kunna utelämna sådana uppgifter som ensamt eller aggregerat med andra uppgifter skulle kunna medföra skada om de tillgängliggjordes för utomstående. Trots att den nu gällande miljöledningsförordningen innehåller obligatoriska krav på rapportering finns det på grund av utformningen av rapporteringsverktyget möjlighet att utelämna uppgifter vid rapporteringen. Det förekommer att myndigheter väljer att inte rapportera vissa uppgifter med hänvisning till att de är sekretessbelagda då de indirekt sägs kunna beskriva omfattning och inriktning av den verksamhet som bedrivs. Naturvårdsverket ser dock alltså ett behov av en reglering i stil med den föreslagna 20 c § och noterar att förslaget kan behöva kompletteras med andra sekretessgrunder i offentlighets- och sekretesslagen.

Naturvårdsverket bedömer att möjligheten anpassa mål och policy efter förutsättningarna i den egna verksamheten tillsammans med den – om än inte reglerade – möjligheten att utelämna känsliga uppgifter vid rapportering innebär att

det inte finns anledning att undanta vissa verksamheter från de föreslagna kraven i miljöledningsförordningen.

Nytt krav på mål för tjänsteresor i miljöledningsförordningen

Naturvårdsverkets förslag: Ett krav på mål för tjänsteresor införs i en ny 7 a § miljöledningsförordningen.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Krav på att myndigheterna ska fastställa mål för tjänsteresor i förhållande till visst år är en ny typ av reglering i miljöledningsförordningen. Mål för resande för 2025 i förhållande till 2019 är emellertid något som samtliga miljöledningsmyndigheter så när som på två (Valmyndigheten och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd), genom uppdraget i regleringsbrevet 2022, redan ska ha fastställt. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att miljöledningsmyndigheterna ges möjlighet att arbeta vidare med de fastställda målen för resande och att målen enligt miljöledningsförordningen kan ha sin utgångspunkt i de redan fastslagna målen för resande för 2025 i förhållande till 2019. Skyldigheten att fastställa mål för tjänsteresor föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Det innebär att myndigheterna under år 2026 ges tid för arbetet med att följa upp utfallet av målen som fastställts enligt regeringsuppdraget med möjlighet att använda resultatet som underlag för de nya målen enligt miljöledningsförordningen.

Vissa skillnader föreligger dock mellan krav på mål enligt regeringsuppdraget 2022 och de föreslagna målen enligt miljöledningsförordningen. Målen enligt miljöledningsförordningen ska avse tjänsteresor, vilket får anses vara ett smalare begrepp än resande, som användes i regeringsuppdraget. Tjänsteresor utesluter övriga transporter²¹, vilket resande inte nödvändigtvis gör. Vidare ska målen enligt miljöledningsförordningen avse utsläpp av koldioxid. I regeringsuppdraget till myndigheterna 2022 fanns inte något krav på att målen skulle fastställas i viss enhet och så vidare. Flera miljöledningsmyndigheter kan därför – före den 1 januari 2027 – behöva omarbete målen för resande avseende 2025 i förhållande till 2019, för att målen ska uppfylla kraven i miljöledningsförordningen.

Att målen ska avse utsläpp av koldioxid innebär att det kommer finnas en koppling till den redovisning av koldioxidutsläpp från tjänsteresor som myndigheterna är skyldiga att göra enligt 20 § jämte del 2 i bilagan till miljöledningsförordningen. Att målen för tjänsteresor ska syfta till minskad miljö- och klimatpåverkan innebär att målen ska avse en minskning av koldioxidutsläppen.

Vid särskilda skäl, exempelvis om myndigheten inte fanns 2019, om verksamheten väsentligen förändrats eller om utsläppen av koldioxid från tjänsteresor 2019 väsentligen avvek från det som är normalt för myndigheten, ska det vara möjligt för myndigheten att välja ett annat basår än 2019.

Målen ska vara uppföljningsbara, det vill säga möjliga att följa upp. Begreppet ansluter sig till regeringsuppdraget i regleringsbrevet 2022, som handlade om att

²¹ Innebörden av tjänsteresor i detta uppdrag utgår från Skatteverkets definition, se avsnitt 1.2.

ställa uppföljningsbara mål för resande. Begreppet skiljer sig dock från den formulering som används för miljömålen i 7 § andra stycket miljöledningsförordningen: *Miljömålen ska vara mätbara i den mån som det är praktiskt möjligt att mäta målen och hur de uppnåts*. En liknande formulering skulle förvisso kunna användas även för målen för tjänsteresor, då koldioxidutsläpp från resor beräknas och därmed är möjliga att mäta på ett sådant sätt att det är möjligt att bedöma om målen uppnåts. Naturvårdsverket bedömer dock att formuleringen är onödigt krånglig, då syftet med formuleringen uppnås genom det betydligt enklare begreppet ”uppföljningsbara”.

Målen ska löpa i femårsintervall och ses över och uppdateras var femte år från och med år 2031. Från och med år 2031 ska femårsintervallen med andra ord löpa 2031–2035, 2036–2040 och så vidare. Det är självklart möjligt för en myndighet att se över och uppdatera målen mer frekvent om det finns ett sådant behov. Målåret enligt kravet behöver dock bestå även om målen uppdateras under en femårsperiod. Till exempel ska målåret vara 2035 även om målen uppdateras 2033. Skälet för att det första intervallet ska ha 2030 som målår och därefter löpa i femårsintervall är att intervallen ska ansluta till årtalen i etappmålen för utsläpp av växthusgaser i det nationella miljömålssystemet.

Miljöledningsförordningen är enligt 1 § meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna rymms inom samma bemyndigande.

Nytt krav på mötes- och resepolicy i miljöledningsförordningen

Naturvårdsverkets förslag: Ett nytt krav på mötes- och resepolicy ersätter det nuvarande i 15 § andra meningen miljöledningsförordningen, och placeras i en ny 7 b §.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Förslaget på miljö- och resepolicy innebär att det nuvarande kravet på mötes- och resepolicy omformuleras så att det får en bredare omfattning som inbegriper både användandet av digitala möten och valet av färdmedel och färdstätt vid tjänsteresor. Naturvårdsverket bedömer att kravet på mötes- och resepolicy bör brytas ut från 15 §, eftersom paragrafen i nuläget endast behandlar användandet av digitala möten.

Policyn ska syfta till minskad miljö- och klimatpåverkan. För att policyn ska leda till detta bör den medföra att digitala möten i högre grad ersätter tjänsteresor samt att hållbara färdmedel och färdstätt väljs när resor väl genomförs. Att policyn ska bidra till uppfyllelse av målen för tjänsteresor innebär även, om än i förlängningen, att den ska leda till minskade koldioxidutsläpp. Bestämmelsen anger krav på visst minimiinhåll i mötes- och resepolicy, bestående av principer och styrning som minimerar resandet, anvisar hur färdmedel och färdstätt ska väljas när resa inte kan undvikas samt reglerar hur avsteg från policyn ska hanteras. Det står självklart varje myndighet fritt att ge policyn ett mer omfattande innehåll än så.

Mot bakgrund av kopplingen mötes- och resepolicy har till målen för tjänsteresor bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att myndigheterna ser över och

uppdaterar policyn i samband med att motsvarande översyn sker av målen för tjänsteresor. Eftersom skyldigheten att fastställa mål för tjänsteresor föreslås att träda i kraft först den 1 januari 2027 kommer den första översynen av målen att ske först inför femårsperioden 2031–2035. Det finns därför anledning att förskriva en skyldighet att se över mötes- och resepolicyn innan det finns möjlighet att göra det i samband med motsvarande översyn av målen för tjänsteresor. Mötes- och resepolicyn ska därför hållas uppdaterad genom att den ses över och uppdateras för varje femårsperiod från och med år 2026.

Naturvårdsverket föreslår att 7 b § ersätter 15 § andra meningen miljöledningsförordningen, och att 15 § andra meningen alltså utgår. Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att ha kvar första meningen i 15 § miljöledningsförordningen, som föreskriver att myndigheten så långt det är möjligt använder en energieffektiv informationsteknik som verktyg för att miljöanpassa sin verksamhet. Naturvårdsverket bedömer att användandet av energieffektiv informationsteknik som regleras i bestämmelsen även inbegriper annat än digitala mötesverktyg som ersättning för tjänsteresor – exempelvis att informationsteknik används för energieffektivisering – och att bestämmelsen därför även reglerar sådant som inte ska regleras i mötes- och resepolicyn.

I redovisningen av regeringsuppdraget En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter föreslog Naturvårdsverket att 15 § skulle ersättas med följande bestämmelser:

15 § Miljöledningssystemet ska stödja att myndigheten så långt det är möjligt använder bästa möjliga teknik och verka för beteendeförändringar i syfte att miljöanpassa sin verksamhet

15 a § Miljöledningssystemet ska stödja att myndigheten arbetar systematiskt för att begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor samt från användning av maskiner och fordon för övriga transporter i myndighetens verksamhet.

Naturvårdsverket bedömer att det tidigare förslaget i 15 § avser teknik i bredare bemärkelse än lösningar för digitala möten och att bestämmelsen till stor del därför inte överlappar det nya förslaget i 7 b §. Naturvårdsverket ser därför inte behov av att ändra det tidigare förslaget. Det tidigare förslaget i 15 a § är delvis överlappande med det nya förslaget i 7 a och b §, i den del som avser att myndigheten ska arbeta systematiskt för att begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor. Det tidigare förslaget behöver därför justeras, så att delen som avser att myndigheten ska arbeta systematiskt för att begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor utgår från 15 a §. Förslaget i 15 a § skulle med andra ord få följande lydelse: *Miljöledningssystemet ska stödja att myndigheten arbetar systematiskt för att begränsa miljöpåverkan från användning av maskiner och fordon för andra transporter än tjänsteresor i myndighetens verksamhet.*

Miljöledningsförordningen är enligt 1 § meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna ryms inom samma bemyndigande.

Övriga regler för mötes- och resepolicy och mål för tjänsteresor i miljöledningsförordningen

Naturvårdsverkets förslag

I 8 § miljöledningsförordningen anges att även mötes- och resepolicy samt målen för tjänsteresor ska bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

I 9 § miljöledningsförordningen anges att miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten även har en handlingsplan för arbetet med att nå målen för tjänsteresor.

I 10 § miljöledningsförordningen ska ansvarsfördelning som följer av miljöledningssystemet även innefatta arbetet med att följa mötes- och resepolicy och nå målen för tjänsteresor.

I 11 § miljöledningsförordningen ska de dokumenterade rutinerna för styrningen av verksamheten som följer av miljöledningssystemet säkerställa att även mötes- och resepolicy följs samt bidrar till att nå myndighetens mål för tjänsteresor.

I 12 § miljöledningsförordningen anges att handlingsplanen, ansvarsfördelningen och rutinerna ska innebära att även arbetet med att nå målen för tjänsteresor dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras.

I 18 § miljöledningsförordningen ska skyldigheten att göra en årlig genomgång av miljöledningssystemet och uppföljning av arbetet innebära att det även ska framgå hur väl myndigheten har lyckats med att följa mötes- och resepolicy och nå målen för tjänsteresor.

Formuläret för redovisning av miljöledningsarbete i bilagan till miljöledningsförordningen ska ändras så att myndigheterna ska redovisa vissa uppgifter avseende mål för tjänsteresor, mötes- och resepolicy samt digitala möten.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Av 8 § miljöledningsförordningen följer att miljöpolicy och miljömålen ska bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Detta är något som målen för tjänsteresor och mötes- och resepolicy också bör bidra till.

8 § bör därför kompletteras så att den även omfattar mål för tjänsteresor och mötes- och resepolicy. Vad gäller mål för tjänsteresor finns det i förslag till 7 a § även ett krav på att målen ska leda till minskad miljö- och klimatpåverkan, vilket får anses vara i linje med kravet i 8 §.

Miljöledningsförordningen innehåller ett antal bestämmelser om hur miljöledningssystemet ska användas så att miljöpolicy följs och miljömålen nås. Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har en handlingsplan för arbetet med att nå miljömålen (9 §). Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten tydligt anger den ansvarsfördelning som ska gälla i arbetet med att följa miljöpolicy och nå miljömålen (10 §). Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har sådana dokumenterade rutiner för styrningen av verksamheten som säkerställer att miljöpolicy och gällande miljöregler följs och bidrar till att nå

myndighetens miljömål (11 § p. 1 och 3). Handlingsplanen, ansvarsfördelningen och rutinerna ska innebära att arbetet med att följa handlingsplanen och nå miljömålen dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras (12 §). Miljöledningsförordningen innehåller även en skyldighet för myndigheten att årligen göra en genomgång av miljöledningssystemet och följa upp resultatet av arbetet så att det framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa upp miljöpolicy och nå miljömålen (18 §).

Naturvårdsverket bedömer att de befintliga kraven på handlingsplan, ansvarsfördelning, rutiner, genomgång och uppföljning lämpar sig väl för de nya kraven på mötes- och resepolicy och mål för tjänsteresor. I nuläget innefattar dessa krav inte den mötes- och resepolicy som myndigheterna är skyldiga att ha enligt 15 § miljöledningsförordningen. Att 9–12 och 18 §§ miljöledningsförordningen skulle tillämpas på mötes- och resepolicy skulle därmed innebära en skärpning i förhållande till den nuvarande regleringen. Att arbeta med mötes- och resepolicy och mål för tjänsteresor genom handlingsplan, ansvarsfördelning, rutiner, genomgång och uppföljning skulle innebära ett strukturerat och systematiskt arbetssätt med konkreta verktyg för att omsätta policy och målen i praktiken.

Naturvårdsverket föreslår mot denna bakgrund att 9–11 § ändras så att miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten:

- har en handlingsplan för arbetet med att nå målen för tjänsteresor (9 §),
- tydligt anger den ansvarsfördelning som ska gälla i arbetet med att följa mötes- och resepolicy och nå målen för tjänsteresor (10 §), och
- har sådana dokumenterade rutiner för styrningen av verksamheten som säkerställer att mötes- och resepolicy följs och bidrar till att nå myndighetens mål för tjänsteresor (11 § p. 1 och 3).

Naturvårdsverket föreslår även att 12 § ändras så att handlingsplanen, ansvarsfördelningen och rutinerna ska innebära att arbetet med att följa handlingsplanen och nå målen för tjänsteresor dokumenteras, redovisas, följs upp och revideras så att arbetet fortlöpande förbättras.

Slutligen föreslår Naturvårdsverket att 18 § ändras så att myndigheterna årligen ska göra en genomgång av miljöledningssystemet och följa upp resultatet av arbetet så att det framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa mötes- och resepolicy och nå målen för tjänsteresor.

Eftersom skyldigheten att fastställa mål för tjänsteresor föreslås träda i kraft först den 1 januari 2027, föreslår Naturvårdsverket att skyldigheterna i 9–12 och 18 §§ träder i kraft vid samma tidpunkt, i de delar de avser målen för tjänsteresor.

I redovisningen av regeringsuppdraget En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter föreslog Naturvårdsverket att 10–12 § skulle utgå och 9 § ändras på följande sätt:

9 § Myndigheter ska säkerställa att planering, genomförande, uppföljning och förbättring av miljöledningssystemet integreras i ordinarie styrmodell och relevanta styrdokument för att

- 1. säkerställa att miljöpolicy och gällande miljöregler följs,*
- 2. bidra till att minska negativ miljöpåverkan så långt möjligt, och*
- 3. bidra till att nå myndighetens miljömål.*

Naturvårdsverket bedömer att detta förslag på att myndigheter ska säkerställa att planering, genomförande, uppföljning och förbättring av miljöledningssystemet integreras i ordinarie styrmodell och relevanta styrdokument för att säkerställa att miljöpolicy följs och bidrar till att nå myndighetens miljömål, även lämpar sig väl för de nya kraven på mötes- och resepolicy respektive mål för tjänsteresor.

I bilaga till miljöledningsförordningen finns ett formulär för redovisning av miljöledningsarbete som myndigheterna enligt 20 § miljöledningsförordningen ska använda vid den årliga redovisningen av miljöledningsarbetet. Naturvårdsverket föreslår vissa tillägg i formuläret så att de nya kraven på mål för tjänsteresor och mötes- och resepolicy ingår i den årliga redovisningen. Även antalet digitala möten bör redovisas.

Naturvårdsverket föreslår att myndigheterna ska redovisa om de har en mötes- och resepolicy enligt 7 b §. Myndigheterna behöver således inte ange innehållet i policy. Mötes- och resepolicy kommer för många myndigheter att vara omfattande och detaljerad, och Naturvårdsverket bedömer att det därför inte vore proportionerligt att kräva redovisning av den.

Naturvårdsverket föreslår att myndigheterna ska redovisa sina mål för tjänsteresor samt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att nå målen och hur väl målen uppfyllts. Naturvårdsverket föreslår att kraven på redovisning av uppgifter avseende målen för tjänsteresor börjar gälla först den 1 januari 2027, det vill säga vid redovisningen av 2026 års miljöledningsarbete. Detta eftersom Naturvårdsverket föreslår att skyldigheten att fastställa mål för tjänsteresor träder i kraft den 1 januari 2027.

Utöver detta föreslår Naturvårdsverket att formuläret kompletteras med ett krav på att myndigheterna årligen ska redovisa antalet digitala möten. En årlig redovisning av målen för tjänsteresor, mötes- och resepolicy samt antalet digitala möten gör det möjligt för myndigheternas departement att i uppdragsdialogen följa upp myndigheternas tillämpning av bestämmelserna. Det gör det också möjligt för Naturvårdsverket att i redovisningen till regeringen enligt 20 b §, sammanfatta, jämföra och över tid följa hur tillämpningen utvecklas.

2.4.2 Förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar

Skärpta krav på rapportering samt förtydliganden i miljöbilsförordningen

Naturvårdsverkets förslag

Myndigheters skyldighet att välja miljöbilar vid avrop av bilhyra och taxiresor från ramavtal som inköpscentraler upphandlat ska förtydligas genom en justering av 10 § miljöbilsförordningen.

Skyldigheten att välja miljöbilar vid avrop av bilhyra och taxiresor ska förtydligas genom en justering av 1 § miljöbilsförordningen, så att det framgår att förordningen även innehåller bestämmelser om miljökrav för myndigheters avrop av bilhyra och taxiresor. En justering av rubriken till 10 § miljöbilsförordningen bör på motsvarande sätt och av samma skäl ske.

Det finns inte behov av att undanta några ytterligare verksamheter från ändringarna i miljöbilsförordningen.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Av 10 § första stycket miljöbilsförordningen följer att vid upphandling av bilhyra av personbilar eller av taxiresor som ska utföras med personbilar ska en myndighet välja miljöbilar som uppfyller i förordningen uppställda krav. Detsamma ska gälla vid myndighetens avrop från ett sådant upphandlat avtal. Vad som avses med ”avrop från ett sådant upphandlat avtal” kan tolkas på olika sätt. En tolkning är att det avser avrop från upphandlade ramavtal avseende bilhyra av personbilar eller av taxiresor som ska utföras med personbilar. Detta skulle i sådana fall inkludera de ramavtal avseende bilhyra och taxiresor som inköpscentraler, typiskt sett Statens inköpscentral, upphandlar. Enligt uppgift från Transportstyrelsen är det så myndigheten tolkar förordningen vid vägledning kring myndigheternas rapportering enligt miljöbilsförordningen. En annan tolkning är att ”ett sådant upphandlat avtal” avser ramavtal som en enskild myndighet själv upphandlat, och som första meningen i 10 § första stycket tar sikte på. Det skulle i sådana fall innebära att kravet på att välja miljöbilar vid avrop inte gäller vid avrop från ramavtal som upphandlats av en inköpscentral, som Statens inköpscentral. Något som skulle kunna tala för den senare tolkningen är att det varken av portalstadgandet om vad förordningen omfattar i 1 § eller i rubriken till 10 § anges att det finns miljökrav avseende myndigheters avrop från ramavtal. För en sådan tolkning skulle även omständigheten att myndigheternas rapporteringsskyldighet inte omfattar utförda avrop avseende bilhyra och taxiresor kunna tala (jfr 11 §).

I 10 § andra stycket regleras krav på myndigheter att välja miljöbilar vid upphandling av bilhyra av lätta lastbilar eller av taxiresor som ska utföras med lätta lastbilar. Detsamma ska gälla vid myndigheters avrop från ett sådant upphandlat avtal. Motsvarande otydlighet avseende omfattning av skyldigheten att välja miljöbilar gäller således vid avrop av lätta lastbilar enligt 10 § andra stycket, som vid personbilar enligt 10 § första stycket. Naturvårdsverket bedömer att lätta lastbilar företrädesvis används för transport av lätt gods, men att de även kan

användas för tjänsteresor. En översyn av bestämmelsen om lätta lastbilar faller därför inom ramen för uppdraget.

För att bättre uppnå syftet bakom miljöbilsförordningen (se 1 § miljöbilsförordningen) bedömer Naturvårdsverket att skyldigheterna för myndigheterna att välja miljöbilar vid avrop från ramavtal bör förtydligas. Naturvårdsverket föreslår därför att 10 § miljöbilsförordningen kompletteras med ett tydligare krav avseende avrop från ramavtal, såväl sådana som myndigheterna upphandlat själva som de statliga ramavtalen. På samma sätt som i den nuvarande regleringen avseende upphandling av bilhyra och taxiresor samt avrop från ett sådant upphandlat ramavtal, ska avsteg kunna göras om särskilda skäl föreligger, med följderna att andra kravnivåer i fråga om utsläpp i stället ska gälla (se 10 § tredje stycket).

Till följd av ändringarna i bestämmelserna om att välja miljöbilar vid avrop av hyrbilar och taxiresor finns det behov av vissa följdändringar i miljöbilsförordningen.

Av 1 § följer i nuläget inte att förordningen innehåller bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters avrop av bilhyra och taxiresor. Naturvårdsverket föreslår att 1 § förtydligas så att det framgår att det i förordningen finns bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för sådana avrop.

Av rubriken till 10 §, som bland annat behandlar skyldigheten att välja miljöbilar vid upphandling och avrop av bilhyra och taxiresor, framgår i nuläget inte att bestämmelsen avser avrop. Naturvårdsverket föreslår att rubriken till 10 § ändras så att det framgår av den att 10 § avser miljö- och trafiksäkerhetskrav även vid myndigheters avrop av bilhyra och taxiresor.

Naturvårdsverket noterar att en konsekvens av de föreslagna ändringarna är att det även kommer att förtydligas vilka trafiksäkerhetskrav som gäller vid avrop enligt 10 § första stycket.

Som utgångspunkt gäller miljöbilsförordningen vid alla inköp, leasing och hyra av bilar. I 2 § miljöbilsförordningen anges de fordon och verksamheter som ska undantas från kraven i förordningen. Det rör sig dels om exempelvis utryckningsfordon och fordon anpassade för personskydd, dels om fordon som är avsedda att användas av exempelvis Försvarmakten och Polismyndigheten i den polisiära verksamheten. Naturvårdsverket bedömer att fordonstyperna och verksamheterna som undantas miljöbilsförordningen inte behöver utvidgas till följd av förslagen.

Miljöbilsförordningen antas vara meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, med undantag för 12 § som avser Transportstyrelsens föreskriftsrätt. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna ryms inom ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skyldighet att redogöra för avrop till Transportstyrelsen

Naturvårdsverkets förslag: I 11 § miljöbilsförordningen ska det införas en skyldighet att i den årliga redogörelse som lämnas till Transportstyrelsen redogöra för hur många avrop av bilhyra och taxiresor som utförts.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

I nuläget har myndigheterna inte någon skyldighet att redovisa hur många avrop av bilhyra och taxiresor som har utförts, på ett motsvarande sätt som gäller vid köp och leasing av personbilar och upphandling av bilhyra och taxiresor (jfr 11 § miljöbilsförordningen). Naturvårdsverket bedömer att en skyldighet att redovisa utförda avrop kan medföra en ökad efterlevnad av kravet på att välja miljöbilar vid avrop och att det skapar värdefull statistik.

Naturvårdsverket föreslår att 11 § ändras så att bestämmelsen medför en skyldighet att i den årliga redogörelse som lämnas till Transportstyrelsen redogöra för hur många avrop av bilhyra och taxiresor som har utförts.

Miljöbilsförordningen antas vara meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, med undantag för 12 § som avser Transportstyrelsens föreskriftsrätt. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna rymms inom ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Redogörelse till myndigheternas departement

Naturvårdsverkets förslag: Samtliga myndigheter ska inge en redogörelse enligt 11 § till myndighetens departement den 1 mars varje år.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Departementens möjligheter att i uppdragsdialogen lyfta myndigheternas tillämpning av förordningen bör stärkas. Naturvårdsverket föreslår därför att det i 11 § miljöbilsförordningen införs en skyldighet att lämna in den årliga redogörelsen till det departement som myndigheten tillhör.

2.4.3 Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen får vägledningsansvar

Naturvårdsverkets förslag: Transportstyrelsen föreslås att i sin instruktion få ansvar för att vägleda berörda myndigheter om miljöbilsförordningens tillämpning.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag:

Det finns ingen myndighet som har ett vägledningsansvar för miljöbilsförordningens tillämpning. Naturvårdsverket konstaterar att det finns utbredda brister i myndigheternas tillämpning och att myndigheter har svårt att tolka bestämmelserna. Det finns därför ett väsentligt vägledningsbehov. Transportstyrelsen har redan flera skyldigheter enligt förordningen. För att tillgodose vägledningsbehovet är det lämpligt att Transportstyrelsen även får ansvaret att vägleda berörda myndigheter.

Naturvårdsverket föreslår därför att det införs en ny 5 b § i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Bestämmelsen bör ha följande lydelse.

5 b § Transportstyrelsen ska vägleda berörda myndigheter om tillämpningen av förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

2.4.4 Uppdrag avseende REMM – resfria/digitala möten i myndigheter

Uppdrag till Trafikverket att driva REMM – resfria/digitala möten i myndigheter

Naturvårdsverkets förslag: Samverkansarbetet REMM ska regleras i ett uppdrag i Trafikverkets regleringsbrev i vilket myndigheten får drivansvar för REMM. Uppdraget bör omfatta minst en treårsperiod och avse att utveckla myndigheters långsiktiga arbete för och användning av digitala möten för att minska miljö- och klimatpåverkan från myndigheters tjänsteresor.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Samverkansarbetet REMM syftar för närvarande till att utveckla användningen av digitala möten inom och mellan myndigheter. REMM, som genomförs i nätverksform, drivs av Trafikverket. Trafikverket har för närvarande inget formellt uppdrag från regeringen att driva REMM, utan arbetet drivs på myndighetens eget initiativ och utifrån att fler myndigheter i sina regleringsbrev fått uppdraget att samverka med REMM. Naturvårdsverket bedömer att det arbete REMM bedriver med att stödja myndigheter och organisationer i användningen av digitala möten är viktigt. Arbetet bidrar till att utveckla de medverkande myndigheternas kompetens om och användning av digitala möten vilket därmed minskar antalet resor och myndigheternas miljö- och klimatpåverkan. Därför bör Trafikverket i regleringsbrev få ett utpekad uppdrag att driva REMM. Det behövs för att långsiktigt trygga insatsen och ge möjlighet till finansiering.

Digitala möten ställer höga krav på digital informationssäkerhet, beredskap och elektronisk kommunikation. Efter dialog med Trafikverket bedömer Naturvårdsverket att REMM bör inkludera expertkunskap inom dessa områden. Regeringen bör därför överväga att uppdra till myndigheter med ansvar för dessa områden att bistå Trafikverket med expertkompetens i arbetet med REMM.

Syftet med REMM bör vidgas så att det inte enbart avser digitala möten *inom och mellan* myndigheter. Arbetet bör omfatta alla typer av möten och även omfatta myndigheternas långsiktiga arbete för att utveckla digitala möten, till exempel utveckling av styrdokument som mötes- och resepolycys. Det bör även förtydligas att syftet med insatserna för att utveckla digitala möten är att minska miljö- och klimatpåverkan från myndigheters tjänsteresor.

Ansvar att driva REMM är i överensstämmelse med Trafikverkets instruktionsenliga uppgift att verka för att de transportpolitiska målen uppnås och att samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska

målen.²² Det är även i linje med Naturvårdsverkets tidigare förslag i översynen av miljöledningsförordningen år 2020, att i Trafikverkets instruktion inkludera ett ansvar för vägledning om digitala möten.

Uppdraget i Trafikverkets regleringsbrev bör ha följande lydelse.

Trafikverket har under perioden år 20XX – 20YY ansvar att driva samverkansarbetet REMM – resfria/digitala möten i myndigheter. Syftet med REMM är att utveckla myndigheters långsiktiga arbete för och användning av digitala möten för att minska miljö- och klimatpåverkan från myndigheters tjänsteresor.

Uppdrag till myndigheter att medverka i REMM

Naturvårdsverkets förslag: Myndigheter som omfattas av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter bör under den tidsperiod som Trafikverket har uppdraget att driva REMM, i regleringsbrev få uppdraget att medverka i samverkansarbetet REMM.

Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Myndigheters medverkan i REMM vilar på frivillighet. Totalt ingår våren 2023 ett knappt hundratal myndigheter och andra organisationer i REMM. Drygt 100 av de 187 myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen medverkar inte i REMM. För att få ut en större effekt av arbetet inom REMM, och därmed öka potentialen för att minska antalet tjänsteresor och miljö- och klimatpåverkan från dessa myndigheter, föreslår Naturvårdsverket att samtliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen får uppdraget att medverka i samverkansarbetet REMM. Uppdraget föreslås införas i myndigheternas regleringsbrev och ha följande lydelse.

X ska under perioden år 20XX –20YY medverka i samverkansarbetet REMM – digitala möten i myndigheter, för vilket Trafikverket har drivansvar. Syftet med REMM är att utveckla myndigheters långsiktiga arbete för och användning av digitala möten för att minska miljö- och klimatpåverkan från myndigheters tjänsteresor.

²² SFS: 2010:185. Förordning med instruktion för Trafikverket.

2.5 Konsekvensbedömningar av förslagen

Beskrivning av problemet

Bortsett från pandemiåren har utsläppen från miljöledningsmyndigheternas tjänsteresor minskat långsamt sedan 2011. Efter pandemin har tjänsteresandet ökat igen, men inte till samma nivå som före pandemin. Storleken på framtida utsläpp från myndigheternas tjänsteresor beror bland annat av hur väl positiva erfarenheter från digitala möten tas omhand samt hur väl myndigheterna lyckas styra verksamheten så att utvecklingen går i önskad riktning.

För att Miljömålsrådets föreslagna etappmål ska uppnås krävs att trenden bryts så att utsläppsökningen från 2021 till 2022 inte fortsätter, utan att kurvan i stället vänder nedåt. För att det av Miljömålsrådet föreslagna etappmålet ska uppnås behöver koldioxid-utsläppen årligen minska med minst 4 000 ton till år 2030. Under perioden 2011–2019 var minskningen cirka 1 650 ton per år. Skärpta formella krav på myndigheter att minska utsläppen från tjänsteresor skulle öka myndigheternas ambitioner och arbete för att åstadkomma ett mer hållbart resande.

Nollalternativet

Med nollalternativet avses hur utsläppen från myndigheters tjänsteresor förväntas utvecklas framöver om ingen reglering kommer till stånd. Nollalternativet betyder alltså inte att utsläppen är oförändrade utan ytterligare styrning. Naturvårdsverket antar i avsnittet nedan att om ingen ytterligare styrning införs så kommer utsläppen från myndigheters tjänsteresor att utvecklas i linje med prognosen för de generella utsläppen.

Myndigheternas tjänsteresor ledde till 90 800 ton koldioxidutsläpp 2022.²³

Utsläppen från inrikes transporter stod totalt för omkring en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp och var cirka 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2021. Det är en minskning med 21 procent sedan år 1990. Den totala trafiken har ökat stadigt sedan år 1990 med undantag för corona-pandemin, då trafiken minskade. Att utsläppen inte har ökat i samma takt beror framför allt på en ökad andel biodrivmedel samt på energieffektivisering och elektrifiering av fordonsflottan.²⁴ Biobränsleinblandningen styrs till stor del av reduktionsplikten. Regeringen har aviserat att reduktionsplikten kommer att sänkas till 6 procent för både bensin och diesel, vilket innebär att utsläppen kommer att öka 2024.²⁵ Därefter kan utsläppen minska med elektrifiering men om reduktionspliktsnivån ligger kvar på 6 procent tar det några år innan utsläppen är nere på dagens nivå

²³ Naturvårdsverket. *Miljöledning i staten*. 2022.

²⁴ Klimatpolitiska rådet. *Klimatpolitiska rådets rapport 2023*. 2023. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2023/03/klimatpolitiskaradetrapport2023.pdf>.

²⁵ Dagens Nyheter. DN Debatt 8 maj 2023. "Vi sänker reduktionsplikten – för barnfamiljernas skull" <https://www.dn.se/debatt/vi-sanker-reduktionsplikten-for-barnfamiljernas-skull/>.

igen.²⁶ Myndigheters utsläpp från tjänsteresor med bil, tåg och buss är dock relativt små, därför har den generella utvecklingen inom denna sektor mindre betydelse än flygets utveckling, särskilt när det gäller internationella flygresor.

Långa flygresor står för två tredjedelar av myndigheternas växthusgasutsläpp. Därför är det rimligt att anta att myndigheternas utsläpp, om ingen ny styrning införs, kommer att öka i linje med prognosen för svenskars internationella flygresor.

Utsläppen från svenskars internationella flygresor förväntas öka med 27 procent fram till 2030 och med 105 procent fram till 2050 jämfört med 1990.²⁷ Skatten på flygresor förväntas dämpa ökningen av passagerare något.

Rättsliga förutsättningar för förslagen

Miljöledningsförordningen är enligt 1 § meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (2015:229). Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna ryms inom samma bemyndigande.

Miljöbilsförordningen antas vara meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, med undantag för 12 § som avser Transportstyrelsens föreskriftsrätt. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna ryms inom ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Naturvårdsverket bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Konsekvensbedömning av förslagen

FÖRSLAG PÅ ÄNDRINGAR I MILJÖLEDNINGSFÖRORDNINGEN

Naturvårdsverket förslag till ändringar i miljöledningsförordningen inkluderar att införa ett krav på mötes- och resepolicy för alla miljöledningsmyndigheter i syfte att nå ett mer hållbart resande. Ett annat förslag är att införa krav på mål för utsläppen från tjänsteresor till 2030, där målen föreslås revideras vart femte år.

Det är idag skillnader i hur myndigheterna arbetar med hållbarhetsmål för tjänsteresor. Av de 187 myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen har ungefär 80 procent mål för resor. Eftersom majoriteten av myndigheterna saknar beslutade mål efter 2025 behöver de, oaktat Naturvårdsverkets förslag, se över nu beslutade mål och besluta om nya. Naturvårdsverkets förslag till krav om mål för tjänsteresor bör därför inte medföra någon väsentligt ökad administration för myndigheterna jämfört med dagens krav.

När det gäller kravet att införa mötes- och resepolicy så uppskattar Naturvårdsverket att omkring hälften av miljöledningsmyndigheterna redan har

²⁶ Naturvårdsverket. *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning 2023*. <https://www.naturvardsverket.se/4974df/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredovisning-2023-04-13.pdf>.

²⁷ Naturvårdsverket. *Report for Sweden on climate policies and measures and on projections*. 2023. <https://www.naturvardsverket.se/496ff2/contentassets/ca14fb0008a41d29b9d51228f874fcb/report-for-sweden-march-2023.pdf?language:sv>.

infört det. För de myndigheter som inte har en mötes- och resepolicy så kommer förslaget att innebära ökad administration med att ta fram policyn. Arbetsåtgången uppskattas till en personvecka för knappt hundra myndigheter, det vill säga sammanlagt omkring två årsarbetskrafter.

En konsekvens av förändringarna i förordningen skulle kunna vara ändrade arbetssätt och en mer genomtänkt strategisk hantering av möten och resor. Att ändra arbetssätt till att ha fler digitala möten och att resa mindre kan bland annat leda till kostnadsbesparing, tidsbesparing, positiva hälsoeffekter, och trafiksäkerhet.

Vidare kan förslagen bidra till att myndigheter förändrar sina resmönster och väljer resor med lägre utsläpp av växthusgaser, vilket är positivt för miljön. Att välja tåg i stället för flyg skulle dock kunna påverka restiden och därmed ge negativa konsekvenser. Tåg kan vara ett effektivt sätt att resa om man har möjlighet att arbeta under resan.

Om förslagen genomförs kommer det att kräva ökade vägledningsinsatser framför allt från Naturvårdsverket. Detta för att informera berörda myndigheter om regeländringarna i miljöledningsförordningen och vad de innebär.

FÖRSLAG PÅ ÄNDRINGAR I MILJÖBILSFÖRORDNINGEN OCH TRANSPORTSTYRELSENS INSTRUKTION

Naturvårdsverket föreslår skärpta krav på rapportering samt förtydliganden av skyldigheter kring avrop av bilhyra och taxiresor i miljöbilsförordningen. Förslaget innebär att myndigheter årligen ska redovisa hur väl de efterlever förordningen till departement de tillhör och till Transportstyrelsen.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget om att antalet avrop ska rapporteras kommer att innebära ett förändrat rapporteringsförfarande och en förändrad hantering av inrapporterade uppgifter.

Att Transportstyrelsen föreslås få vägledningsansvar kommer troligtvis att leda till ökade administrativa kostnader för Transportstyrelsen. Transportstyrelsen stödjer redan idag myndigheterna, främst genom att informera och svara på frågor kring den årliga rapporteringen. För att åstadkomma den effekt som förslaget syftar till kan Transportstyrelsen behöva öka mängden information kring förordningen och rapporteringen och eventuellt kan föreskrifter behöva tas fram. Det skulle innebära ökade kostnader för Transportstyrelsen framför allt initialt, men också löpande. Initialt uppskattas den administrativa bördan till tre personveckor. Till det tillkommer systemutveckling av det rapporteringsverktyg som tillhandahålls av extern part, vilket kommer innebära en kostnad på cirka 72 tkr. I det fall föreskrifter behöver tas fram krävs ytterligare åtta personveckor. Den ökade löpande administrativa bördan beräknas till en och en halv personvecka per år, men beror till stor del på mängden avsteg från avrop som rapporteras in.²⁸

²⁸ Montelius, Josefine, *Transportstyrelsen* (e-postkonversation 15 maj, 2023).

Alla myndigheter som berörs av förordningen behöver idag rapportera antalet inköp och leasing av bilar samt upphandlingar av bilhyra och taxiresor. Förslaget innebär bland annat att de ska lämna ytterligare information vid rapporteringsförfarandet, vilket bedöms påverka dem i låg utsträckning. Däremot kan underlaget till rapportering vara desto mer mödosamt att ta fram. Det vill säga myndigheterna måste ha ett system för dokumentering av avrop samt motivering till avsteg vid varje enskilt avrop. Hur mycket detta påverkar respektive myndighet är svårt att uppskatta eftersom det beror på vad respektive myndighet redan har rutiner för och hur många avrop som görs under ett år. Förslaget kan dock göra att det blir enklare för myndigheter att förstå och tolka förordningen.

Regeringskansliet skulle kunna få ökade administrativa kostnader för att ta emot och följa upp myndigheternas rapportering. En positiv konsekvens är att respektive departement får bättre möjlighet att följa upp och styra hur de myndigheter som lyder under departement bedriver verksamheten och använder anslagna medel.

När det gäller skärpta krav på myndigheter att välja miljöbilar så innebär en miljöbil i de flesta fall laddbara elbilar eller laddhybrider. Bilbranschen, inklusive hyrbilsleverantörer och leasingföretag, ställer i huvudsak om till elbilar. Laddbara bilar kräver i sin tur laddstolpar på de parkeringsplatser som myndigheter har för sina bilar eftersom den absoluta majoriteten av all laddning sker på parkeringsplatsen. Parkeringsplatserna hyrs normalt sett och därmed har myndigheterna inte rådighet att installera laddstolpar, det avgörs i praktiken av parkeringsleverantören.

Om parkeringsleverantören väljer att investera i laddinfrastruktur innebär det i normalfallet att parkeringsavgiften höjs. Vanligtvis debiteras kostnaden för elen separat från parkeringskostnaden, där elkostnaden kan variera. Om myndighet går över till elbilar behöver därmed hänsyn tas till att kostnaden för parkering kan öka.

Förändringarna i miljöbilsförordningen väntas leda till ökad efterlevnad av förordningen, vilket i sin tur kan minska utsläppen från myndigheters bilåkande.

FÖRSLAG ATT UTVECKLA REMM

Naturvårdsverket föreslår att Trafikverket ska ges i uppdrag, i regleringsbrevet, att under en treårsperiod fortsätta att driva samverkansprojektet för resfria/digitala möten i myndigheter (REMM). Naturvårdsverket föreslår även att REMM ska utvidgas till att omfatta alla miljöledningsmyndigheter.

Positiva konsekvenser av att utveckla REMM

Direkta positiva konsekvenser av förslagen är minskad klimat- och miljöpåverkan samt minskad sårbarhet. Pandemin är ett tydligt och aktuellt exempel på hur digitala möten kan bidra till minskad sårbarhet. Oväder, krig och energikriser är andra exempel på faktorer som kan påverka möjligheterna att resa. Organisationer som har en väl fungerande digital möteskultur är mindre sårbara mot oförutsedda händelser som påverkar möjligheten att resa.

Den digitala uppkopplingen ökar tillgängligheten. Utifrån tillgänglighetsperspektivet kan den digitala tillgängligheten vara ett komplement till mobilitet som kan medföra en minskad belastning på transportinfrastrukturen.

REMM bidrar till en ökad flexibilitet då tjänsteresandet för att delta på möten och seminarier minskar. De flesta har uppkoppling via länk genom så kallade hybridmöten. Det finns också större möjlighet att talare kan delta digitalt och medverka med kort varsel, vilket ökar flexibiliteten.

Att övergå till fler digitala möten leder till minskade kostnader. Den ekonomiska nyttan för staten när tjänsteresor byts mot digitala möten kan vara betydande, bland annat genom minskade kostnader vid tidsbesparing. Dessutom medför minskat antal tjänsteresor besparingar för myndigheterna, administrationen kan minskas för att samordna kalendrar, fylla i blanketter, få chefens godkännande, beställa resan, skriva reseräkning, godkännande av reseräkning, kontroll och registrering.

Därtill blir myndigheter mer effektiva om tid och kostnader sparas, vilket leder till en mer effektiv verksamhet. Digitala möten ger också förbättrade och helt nya möjligheter att samverka med andra myndigheter. Digital samverkan och digitala möten mellan organisationer och medborgare ökar möjligheterna för regional utveckling genom att möta ökade krav på god och snabb samhällsservice.

Utvecklade verktyg och rutiner för digitala möten kan även bidra till bättre arbetsmiljö genom att livspusslet blir enklare när anställda inte behöver resa till möten. Jämställdheten gynnas om fler kan delta i möten baserat på relevans och kompetens, jämfört med möjligheten att resa till möten. Idag reser män oftare, längre och dyrare än kvinnor, som i stället i högre grad väljer digitala möten. Gällande affärsresenärer är övervägande delen män, men för digitala möten är könsfördelningen ungefär lika.²⁹

Negativa konsekvenser av att utveckla REMM

De direkta negativa konsekvenserna av att utvidga REMM från 90 till 187 myndigheter påverkar främst de myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen, men som idag inte deltar i REMM. Varje myndighet som deltar i REMM kan avgöra, utifrån behov och förutsättningar, i vilken utsträckning myndigheten deltar i REMM. Enligt Trafikverket lägger övriga deltagande myndigheter ned olika tid för REMM, alltifrån några procent av en anställds arbetstid upp till heltidstjänst.³⁰

Trafikverket kommer att påverkas av förslaget att fortsätta arbetet med REMM och att utvidga deltagandet till fler myndigheter, framförallt ökad administration. Enligt Trafikverket bedöms förslaget kräva ökad arbetstid med minst en heltidstjänst.³¹

²⁹ Strömberg, Christer, *Trafikverket, Uppdragsledare REMM* (Mailkonversation 20 april 2023 – 27 april 2023).

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att förslagen kommer att kräva ökad administration, från 3 årsarbetskrafter till 6 årsarbetskrafter, se Tabell 3 nedan.

Tabell 3. Förslagen om REMM:s påverkan på myndigheters administration, redovisat i årsarbetskrafter.

Myndighet	Tid för REMM idag	Tid för REMM med de nya förslagen
Trafikverket	1	2
Övriga myndigheter (90 till 187)	2	4
SUMMA	3	6

Referens: Naturvårdsverkets egna beräkningar efter dialog med Trafikverket.

Myndigheter som idag inte ingår i REMM kan få indirekta negativa konsekvenser i form av kostnader för digital mötesutrustning och fler mötesrum.³²

Andra indirekta negativa konsekvenser för myndigheter inom miljöledningsförordningen kan vara de sociala kostnaderna för arbetsplatsen. När myndigheterna ställer om till mer digitala möten och mer hemarbete kan detta påverka arbetskulturen vilket kan påverka arbetsmiljön för den enskilde medarbetaren. Digitala möten skiljer sig från fysiska möten eftersom mötesdeltagare inte har lika lätt att se varandra och tolka ansiktsuttryck, vilket kan påverka mötens kvalitet. Ett digitalt eller hybridmöte kräver även mer av den som håller i mötet, såsom tydligare struktur och syfte för mötet.³³

Myndigheternas omställning mot färre tjänsteresor kan ha en indirekt påverkan på företagen som tillhandahåller resor, fordon och logi till myndigheterna.³⁴ Detta kan leda till viss ekonomisk påverkan genom minskade intäkter för dessa företag. Naturvårdsverket bedömer att det kan medföra ringa effekter vissa leverantörer, främst då resebyråer, vissa flyg- och tåglinjer samt enskilda hotell.

Slutsats

Förslagen kopplade till skärpta krav i miljöledningsförordningen, miljöbilsförordningen, inklusive ökad vägledning, och en utvidgning av REMM bör ge en positiv effekt på myndigheternas miljöarbete och leda till minskade utsläpp från myndigheternas tjänsteresor. Förslagen kan ha negativa konsekvenser såsom minskade intäkter för bland annat reseföretagen och ökad administration för berörda myndigheter. Naturvårdsverket bedömer att de positiva konsekvenserna överväger nackdelarna.

³² Ibid.

³³ REMM. Allmänna råd. 2023. <https://www.remm.se/rad-och-stod/allmanarad/>.

³⁴ Uppskattning från NV: Resebyråer: ca 10–12, Tågoperatörer: Inrikes 2, Utrikes ingen nämnvärd påverkan, Flygbolag: Inrikes 3, utrikes 10–12, Hotell: Inrikes >100 enskilda hotell, utrikes ingen nämnvärd påverkan, Taxi: Inrikes - avtalet omfattar en leverantör men inkluderar man underleverantörer så är det nog ca 25–30 runt om i landet. Utrikes - ingen nämnvärd påverkan., Hyrbilar: Inrikes ca 4–5 leverantörer, utrikes ingen nämnvärd påverkan.

3. Upphandling för att främja utsläppsminskningar

I det här kapitlet presenteras förutsättningarna för myndigheter att vid biljettköp av tjänsteresor med flyg välja biljetter med lägre klimatpåverkan eller andra trafikslag även om priset är högre. Kapitlet syftar också till att analysera möjligheten för myndigheter att nyttja tjänster för upphandling av biojetbränsle som ett sätt att främja klimatreduktion i samband med tjänsteresor, samt möjligheten att via upphandlingar på andra sätt främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor.

Kapitlet inleds en bakgrunds- och nulägesbeskrivning, som bland annat redogör för bestämmelser och styrning på EU-nivå såväl som på nationell nivå, samt myndigheters möjlighet att vid biljettköp av tjänsteresor med flyg välja andra trafikslag än flyg även om priset är högre. Därefter analyseras upphandling av biojetbränsle som sätt för att främja klimatreduktion, inklusive kostnad och klimatnytta för biojetbränsle och juridiska överväganden, samt upphandling av andra klimatreducerande åtgärder. Kapitlet avslutas med Naturvårdsverkets bedömningar.

3.1 Bakgrunds- och nulägesbeskrivning

3.1.1 Bestämmelser och styrning

BEFINTLIG LAGSTIFTNING

Den svenska upphandlingslagstiftningen baseras till stor del på EU-direktiv. Det innebär att motsvarande upphandlingsregler som gäller i Sverige, finns i resterande medlemsstater inom EU och EES. Relevanta direktiv för denna utredning är Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. Det förstnämnda direktivet ligger till grund för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) medan det sistnämnda ligger till grund för lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

STYRMEDEL PÅ EU-NIVÅ

Flyg som både startar och landar inom Europa omfattas av handelssystemet för utsläppsrätter EU-ETS. I Fit for 55 ingår skärpningar av reglerna för EU-ETS avseende flyget. Det klimatbeslut som togs av EU-parlamentet i april 2023 innebär att nuvarande gratistilldelning av utsläppsrätter till flyget sänks med 25 procent 2024 och 50 procent 2025, för att sedan upphöra helt från och med 2026. Därefter

får flyget betala fullt marknadspris för utsläppsrätterna.³⁵ Utsläppen inom hela handelssystemet ska dessutom till 2030 minska med 62 procent jämfört med 2005, en skärpning från tidigare 43 procent. Beslutet bidrar till ett ökat incitament för flygbolagen att minska utsläppen inom europeiskt flyg. Det är fortfarande oklart hur de förväntade prisökningarna på utsläppsrätter kommer att påverka totala flygets utsläpp, främst eftersom internationella flygningar till och från EU kommer att vara fortsatt undantagna från EU ETS, åtminstone till och med 2027.

Vid användning av biojet, eller Sustainable aviation fuel (SAF), som är det internationella samlingsbegreppet för ickefossila drivmedel för flyg, krävs för närvarande inga utsläppsrätter. Det kommer att införas en reduktionsplikt för biojetbränsle inom EU från 2025. Reduktionsplikten innebär att leverantörer av flygfotogen blir skyldiga att blanda in biojet i fossil flygfotogen.

DEN NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN

Offentlig upphandling omsätter stora belopp och kan användas av myndigheter som ett verktyg för att bidra till en hållbar samhällsutveckling. Det kan till exempel vara genom att efterfråga socialt och miljömässigt hållbara produkter och tjänster, men också att använda leverantörers innovationsförmåga för att utveckla nya lösningar. Den nationella upphandlingsstrategin är framtagen som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna på strategisk nivå. Strategin innehåller sju inriktningsmål, bland annat offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär, effektiva offentliga inköp och en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.³⁶

RAMAVTAL OCH MYNDIGHETERS STYRANDE DOKUMENT

Enligt förordningen om statlig inköpssamordning (1998:796) ska ramavtal finnas för varor och tjänster som myndigheterna antingen upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.³⁷ Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har uppdraget att upphandla och teckna den typen av statliga ramavtal, bland annat för tjänsteresor och reserelaterade tjänster, som statliga myndigheter ska göra avrop ifrån. Statens inköpscentral upphandlar ramavtal för olika trafikslag, såsom tåg och flyg. För flygresor finns ramavtal för både inrikes och utrikes resor. Avtalen har upphandlats var för sig huvudsakligen för att leverantörsmarknaderna skiljer sig åt, men också för att det ger större möjligheter att anpassa kravställningarna. I dagsläget ställs något högre miljökrav i ramavtalet för inrikes flygresor jämfört i det för utrikes flygresor.³⁸

³⁵ Europeiska rådet. *55% paketet*. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

³⁶ Upphandlingsmyndigheten. *Nationella upphandlingsstrategin*. 2023. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/nationella-upphandlingsstrategin/>.

³⁷ SFS: 1998:769. *Förordning om statlig inköpssamordning*.

³⁸ Avropa.se. *Flygresor inrikes*. 2023. <https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-inrikes/>; Avropa.se. *Flygresor utrikes*. 2022.

Även om ramavtal och upphandlingar lägger grunden för det operativa inköpsarbetet, är det myndigheternas styrande dokument som styr inköp av tjänsteresor och val av trafikslag i det operativa inköpsskedet. En myndighets mötes- och resepolicy, eller motsvarande styrande dokument, styr alltså både förutsättningarna för att välja trafikslag med lägre klimatpåverkan vid tjänsteresor och alternativet att ersätta resor med digitala möten.

3.1.2 Utgångspunkter och problembeskrivning

FLYGETS KOSTNAD FÖR KLIMATPÅVERKAN

En bärande princip inom miljöpolitiken är att förorenaren ska betala för sina utsläpp. I dagsläget betalar flyget endast en begränsad del av sin klimatpåverkan. Flyget står för en betydande del av transportsektorn både för inrikes och utrikes resor, och genererar stora utsläpp av växthusgaser och andra föroreningar. De direkta emissionerna styrs primärt av dels vilken typ av bränsle som används, dels typ av motor och motorbelastning. Luftfarten stod för cirka 2,4 procent av de globala koldioxidutsläppen kopplade till bränsleförbrukning 2018. Den andelen förväntas vara tredubbelt större 2050 om inga åtgärder vidtas, och detta trots att bränsleförbrukningen per passagerarkilometer redan minskat betydligt.³⁹

Biojetbränsle lyfts i olika sammanhang fram som en viktig komponent för att minska klimatpåverkande utsläpp från flygresor, och biojet kan på kort sikt vara det mest konkurrenskraftiga alternativet till konventionellt jetbränsle.⁴⁰ Det finns flera styrmedel såsom höjda skatter och andra pålagor som fördyrar det konventionella jetbränslet, samt reduktionsplikt, utsläppshandel och utsläppstak. Behovet av upphandling för att minska utsläppen från flygresor kan bero på att andra styrmedel hittills varit för svaga och endast skärpts stegvis med ett mer långsiktigt perspektiv, samtidigt som både företag och andra organisationer vill minska klimatavtrycken från tjänsteresor relativt snabbt.

MYNDIGHETERS ANDEL AV SVENSKA FLYGMARKNADEN

Det finns ingen enskild statistik som beskriver myndigheters andel av den totala flygmarknaden i Sverige. För att uppskatta i vilken grad myndigheters inköp av resor kan påverka flygmarknaden har Naturvårdsverket därför utgått från en jämförelse mellan den statistik avseende avropade flygresor som flygbolag rapporterar in till Statens Inköpscentral och Transportstyrelsens officiella flygplatsstatistik, se Bilaga 2. Jämförelserna baseras på 2019 års siffror, detta eftersom senare år påverkats kraftigt av pandemirestriktionerna.

<https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-utrikes-europa/>.

³⁹ Hansson, J.et. al., *Framtida bränsleval för flyg, sjöfart och vägtransporter ur ett energisystemperspektiv - Analys av kostnadseffektivitet och andra viktiga kriterier vid bränsleval samt elektrobränslets miljöpåverkan*. 2022. Rapport nr FDOS 26:2022.

⁴⁰ Ibid.

Naturvårdsverkets beräkningar visar att myndigheternas samlade inrikes flygresor stod för cirka 8–9 procent av den totala inrikesmarknaden 2019. Myndigheternas samlade andel av marknaden för utrikes flyg motsvarade samma år cirka 1,3–1,5 procent. Det innebär att myndigheternas samlade andel av den totala mängden svenska in- och utrikes flygresor under 2019 uppgick till cirka 2,8–3 procent.

3.1.3 Tidigare regeringsuppdrag och utredningar

I Transportstyrelsens rapport *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor* undersöktes myndigheters möjligheter att bli kund hos Fly Green Fund, en ideell förening med målsättning att driva på utvecklingen av bioflygbränsle i Norden.⁴¹

Transportstyrelsen menade att det är möjligt för myndigheter att använda anslagsmedel till att bli avtalskund hos Fly Green Fund, samt att det finns paralleller mellan inköp av bioflygbränsle av en tredjepartsleverantör och klimatkompensation. I rapporten görs bedömningen att myndigheter får ägna sig åt klimatkompensering eftersom det i budgetpropositionen från 2009 står att myndigheter kan stärka klimatarbetet genom att klimatkompensera för sina tjänsteresor och att det därför även är tillåtet för en myndighet att köpa bioflygbränsle via en tredjepartsaktör. Transportstyrelsen har inom utredningen kommit fram till att tjänsten som Fly Green Fund erbjuder måste upphandlas enligt LOU.⁴²

Utredningen *Biojet för flyget* (SOU 2019:11), även kallad Biojetutredningen, syftade till att analysera flygets användning av hållbara biobränslen.⁴³ Utredningen kom fram till att det krävs styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan, och föreslog i huvudsak reduktionsplikt för flygfotogen, det vill säga att leverantörer av flygfotogen blir skyldiga att inkludera biojet i bränslet. Sedan 1 januari 2021 inkluderas flygfotogen i lagen (SFS 2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel.⁴⁴

Som förslag till den kommande klimatpolitiska handlingsplanen för 2023–2026 har Trafikanalys presenterat styrmedel som ska leda till en klimatomställning inom transportsektorn.⁴⁵ Ett av flera förslag är att staten ska köpa in hållbart bränsle utöver reduktionsplikten för statens tjänsteresor med flyg. Ett alternativ som identifierades i utredningen är att myndigheternas tjänsteresor avropas genom ramavtal hos Kammarkollegiet där hållbart förnybart bränsle motsvarande

⁴¹ Transportstyrelsen. *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor: Möjlighet för myndigheter att bli kund hos Fly Green Fund*. Rapport: 2017–6448. 2017. 6448. <https://sverigemiljomal.se/contentassets/9baa6b5a4f1e490c93eefedbaa5c7861/2017/transportstyrelsen-minskade-koldioxidutslapp-flygresor.pdf>.

⁴² Ibid.

⁴³ SOU 2019:11. *Biojet för flyget. Betänkandet av Utredningen om styrmedel för att främja användningen av biobränsle för flyget*.

⁴⁴ SFS:2017:1201. *Lag om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel*.

⁴⁵ Trafikanalys. *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*. Rapport: 2022:14. 2022. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_14-forslag-som-leder-till-transportsektorns-klimatomstallning.pdf.

myndigheternas beräknade bränsleförbrukning blandas in. Det andra alternativet är att myndigheter klimatkompenserar genom att använda sina medel till att bli avtalskund hos en upphandlad leverantör som erbjuder en tjänst som minskar koldioxidutsläppen från myndighetens flygresor genom inköp av hållbart flygbränsle.⁴⁶ I uppdraget konstateras att det finns flera utmaningar med statligt inköp av biobränsle, bland annat ökade kostnader och säkerställandet av sund konkurrens.

Konjunkturinstitutet och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har undersökt om grön upphandling, det vill säga upphandlingar med särskild miljöhänsyn, är ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt verktyg.

Konjunkturinstitutet menar i sin rapport att upphandling under vissa förutsättningar kan spela roll som verktyg för att bidra till extra klimathänsyn. Institutet lyfter dock fram flera utmaningar med att ta extra klimathänsyn i offentlig upphandling.⁴⁷ En utmaning är att det är frivilligt att delta i upphandlingen, vilket kan medföra en risk att de som lämnar anbud är de som redan uppfyller de klimatkrav som ställs i upphandlingen. Konjunkturinstitutet påpekar att risken är överhängande att upphandlande myndigheter väljer åtgärder för att minska sitt klimatavtryck till så låga kostnader som möjligt för den egna verksamheten, utan hänsyn till vad som är mest samhällsekonomiskt effektivt.

En annan slutsats är att klimatpolitiken som den är utformad idag redan ger hushåll och företag incitament till utsläppsminskningar. Att i upphandlingar ta klimathänsyn utöver existerande styrmedel riskerar att leda till merkostnader som måste ställas mot möjligheterna att använda medlen till andra former av klimatpolitisk styrning. Konjunkturinstitutet skriver också att extra klimathänsyn i upphandlingar lägger en del av kostnaderna för utsläppsminskningen på den upphandlande myndigheten och i slutändan på skattebetalarna. Om utsläppsminskningen i stället hade framkallats genom ett generellt styrmedel, till exempel höjd koldioxidskatt, skulle kostnaden hamna hos den som släpper ut. Att använda extra klimathänsyn för att bidra till de svenska klimatmålen utgör alltså ett avsteg från principen om att förorenaren betalar.

ESO skriver i sin rapport från 2013 att offentlig upphandling inte primärt är ett miljöpolitiskt styrmedel. Vid en upphandling är det huvudsakliga syftet att tillgodose ett behov av en vara, tjänst eller entreprenad som myndigheten har. Syftet är med andra ord inte att minska miljöbelastningen. Författarnas slutsats är att grön upphandling har små förutsättningar för att vara ett effektivt instrument i

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Konjunkturinstitutet. *Miljö, ekonomi och politik 2020: Upphandling med klimathänsyn*. 2020. https://www.konj.se/download/18.173d7010176466cd9f81e77/1607520947540/MEK2020_samm_anfogad%20fil.pdf.

miljöpolitiken.⁴⁸ För att upphandlingar ska kunna fungera bra som styrmedel måste vissa marknadsförutsättningar vara uppfyllda:

- Den offentliga sektorn måste vara en betydande aktör på marknaden för det som ska upphandlas.
- Leverantörernas utbud måste vara känsligt för prisförändringar.
- Konsumenternas efterfrågan ska vara okänslig för prisförändringar.

Om förutsättningarna inte är uppfyllda uppnås inte önskat resultat och effekterna av ökad offentlig efterfrågan på gröna varor kan till och med bli ökad miljöbelastning. Med utgångspunkt i ekonomisk forskning framhåller ESO att grön upphandling inte är ett effektivt styrmedel om den offentliga sektorns ökade efterfrågan leder till en minskad privat efterfrågan. Det blir fallet om det finns få möjliga leverantörer och de privata konsumenternas efterfrågan är priskänslig. Om de potentiella leverantörerna dessutom har olika produktionsteknologier är grön upphandling inte heller ett kostnadseffektivt styrmedel eftersom det inte är tillåtet att ställa olika krav på olika leverantörer.

3.2 Upphandling av biojetbränsle som ett sätt att minska utsläpp

I det här avsnittet analyseras upphandling av biojetbränsle som ett sätt för myndigheter att minska utsläpp från tjänsteresor. Inledningsvis redogörs för potentiella alternativ för inköp av biojetbränsle, och därefter presenteras kostnad och klimatnytta för biojetbränsle samt juridiska överväganden.

3.2.1 Alternativa sätt att köpa biojetbränsle

I dagsläget finns det två potentiella alternativ för myndigheter och andra organisationer att köpa biojetbränsle kopplat till flygresor, antingen inköp genom flygbolag eller direkt från biojetsleverantör.

INKÖP GENOM FLYGBOLAG

Inköp av biojetbränsle genom flygbolag innebär att organisationer vid respektive bokningstillfälle frivilligt gör ett tillägg för biojetbränsle utöver själva biljettkostnaden. De flygbolag som erbjuder biojetbränsle som tillägg vid biljettköp använder vanligtvis intäkterna från organisationers tillägg till att köpa biojet till sina egna flygplan. Tankningarna sker vid några tillfällen per år då intäkterna från tilläggen täcker kostnaderna för en tankning av biojet. Det finns alltså inte någon garanti för att det finns biojet i flygplanet för en specifik resa.

I dagsläget erbjuder en del av flygbolagen inköp av enskilda flygbiljetter med tillägg för biojetbränsle. Bolagens koncept liknar varandra där resenären genom fasta tillägg kan välja att köpa motsvarande 50 eller 100 procent biojetbränsle.

⁴⁸ Finansdepartementet. *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner. Rapport 2013:10*. 2013. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/ESO-2013_10-till-webben.pdf.

Även prisnivåerna liknar varandra och vanligtvis kostar ett tillägg motsvarande 50 procent biojetbränsle cirka 150–200 kronor per enkelresa inrikes inom Sverige.⁴⁹ Vissa flygbolag erbjuder olika koncept för att köpa biojetbränsle i samband med biljettköp, till exempel som en kombination av klimatkompensation och köp av en mindre andel biojet. Tilläggskostnaderna för sådana koncept varierar dock beroende på flygbolag, sträcka och typ av tilläggsprodukt.⁵⁰

INKÖP DIREKT FRÅN BIOJETSLEVERANTÖR

Alternativet att köpa in biojetbränsle direkt från en biojetsleverantör innebär att organisationer, oavsett val av flygbolag, kan köpa biojet separerat från köpet av flygbiljetter för att reducera utsläpp från sina flygresor. Direktköp kan ske baserat på en avgift per resa, alternativt som en årlig eller månatlig avgift baserad på en andel av organisationens totala flygresor. Leverantörerna använder intäkterna från sin försäljning till att med jämna mellanrum köpa in och leverera biojet till flygplatser som kan erbjuda tankning med biojet. Det finns alltså inte heller i detta fall någon garanti för att det finns biojetbränsle i flygplanet för en specifik resa.

På den svenska och europeiska marknaden finns endast ett fåtal leverantörer som erbjuder möjlighet att köpa biojetbränsle. Det finns till exempel en organisation som erbjuder företag och organisationer att teckna två olika typer av avtal. Dels avtal som utgår från andelen biojet kopplat till flygresorna, dels avtal som utgår från fasta avgifter per resa för inköp av biojet. För 2023 är de fasta avgifterna 100 kronor för resor i Sverige, 150 kronor för resor i Norden, 300 kronor för resor i Europa och 500 kronor för resor utanför Europa.⁵¹ En annan organisation erbjuder två olika alternativ för inköp av biojetbränsle: Det ena alternativet är inköp av biojet per enskild flygresa, där kunden kan välja mellan att köpa motsvarande 10–100 procent biojet. Det andra är specifika företagsavtal som baseras på ett paket bestående av direkta inköp av biojetbränsle och en investeringsdel, med syfte att bidra till utvecklingen av produktionsanläggningar.⁵²

3.2.2 Kostnad och klimatnytta för biojetbränsle

PRODUKTIONSKOSTNAD OCH INKÖSPRIS

Produktionskostnaden är högre för biojetbränsle än för konventionellt flygbränsle. International Energy Agency (IEA) bedömer att produktion av biojetbränsle i nuläget kostar cirka 110–120 procent mer jämfört med produktion av konventionellt jetbränsle. IEA bedömer dock att skillnaden i produktionskostnad

⁴⁹ SAS. *Biobränsle – Följ med oss på resan mot ett mer hållbart flyg*. 2023. https://www.sas.se/bio/_BRA_Bioflygbiljetter. FlygBRA. 2023. <https://www.flygbra.se/bioflygbiljett>

⁵⁰ KLM Airlines. *Hållbart flygbränsle*. 2023. <https://www.klm.se/information/sustainability/sustainable-aviation-fuel>; Air France. *Sustainable aviation fuel*. 2023. <https://www.airfrance.se/information/developpement-durable/carburants-aviation-durables>; Lufthansa Group. *Green fares: fly more sustainably*. 2023. <https://www.lufthansa.com/se/en/green-fare>

⁵¹ Fly Green Fund. *Reducera Dina resors koldioxidutsläpp*. 2023.

⁵² SkyNRG. *Fueling a new era of progress in aviation*. 2023. <https://skynrg.com/>

kommer att minska till ungefär 50–60 procent omkring 2030.⁵³ I dagsläget finns bara ett fåtal producenter av biojetbränsle. Distributionen av bränslet sker i normalfallet via etablerade distributörer, som även distribuerar konventionellt jetbränsle.⁵⁴

Även vid det faktiska inköpet av biojetbränsle för flyg föreligger en prisskillnad jämfört med konventionellt jetbränsle. Priset på konventionellt jetbränsle, Jet A1, varierar mellan olika källor och kan sägas ligga i spannet 6–12 kronor per liter. Inköpspriset för biojet kan variera än mer. I den årliga miljörapporten från European Union Aviation Safety Agency (EASA) anges att kostnaden för inköp av biojet är mellan 1,5–6 gånger högre än för konventionellt jetbränsle. Det stora spannet kan bero på flera faktorer, såsom tillgång och efterfrågan och olika produktionsmetoder.⁵⁵

I Trafikanalys rapport från 2022 uppskattas att kostnaden för biojetbränsle är 30 till 40 kronor högre jämfört med konventionellt jetbränsle. Vidare uppskattar Trafikanalys i samma rapport att merkostnaden för att upphandla den volym biojetbränsle som motsvarar 2019 års totala utsläpp från statens flygresor, 95 000 ton koldioxid motsvarande förbränning av 30,6 miljoner liter flygfotogen, skulle vara mellan 900 och 1120 miljoner kronor.⁵⁶

BIOJETBRÄNSLETS KLIMATNYTTA

EU:s hållbarhetskrav är att koldioxidutsläppen i ett livscykelperspektiv för alternativa flygbränslen är minst 70 procent lägre jämfört med den fossila motsvarigheten.⁵⁷ Biojet kan dock, liksom fossila bränslen, ge upphov till en del fossila utsläpp sett ur ett livscykelperspektiv. Detta eftersom fossil energi i dagsläget vanligtvis används någonstans i biodrivmedlens värdekedja, exempelvis vid produktion och distribution. Hittills finns tillverkning av biojet på ytterst få ställen i världen och mängden råvara som uppfyller hållbarhetskraven, till exempel slakterirester och insamlade matfetter, är begränsad. Det kan i framtiden bli konkurrens om vissa råvaror mellan drivmedelsproduktion för flyg- respektive vägtransporter.

Klimatnyttan med biojetbränsle kan reduceras eftersom biojet, liksom konventionellt bränsle, ger så kallade höghöjdseffekter, se vidare 3.3.1. Biojet har visserligen en viss fördel här tack vare lägre aromhalter jämfört med

⁵³ IEA. *Are conditions right for biojet to take flight over the next five years?* 2021. <https://www.iea.org/articles/are-conditions-right-for-biojet-to-take-flight-over-the-next-five-years>.

⁵⁴ SkyNRG. 2023; Fly Green Fund. 2023.

⁵⁵ EASA. *European Aviation Environmental Report*. 2022. https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2023-02/230217_EASA%20EAER%202022.pdf.

⁵⁶ Trafikanalys. *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*. 2022.

⁵⁷ EU-kommissionen. *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbb7eb9c-e575-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF_

konventionellt bränsle. Aromaterna kan bilda partiklar vid förbränningen, vilka kan ge upphov till kondensstrimmor. Det är dock oklart hur stor denna fördel är.⁵⁸

Vidare kan det finnas målkonflikter mellan bioenergi och vissa andra miljömål, framför allt målen om biologisk mångfald. Det finns EU-lagstiftning som syftar till att säkerställa att biomassan är hållbart producerad. Både Naturvårdsverket och kommissionens Joint Research Center bedömer att bioenergissystem baserad på skogsbrukets restprodukter såsom grenar och toppar är hållbara ur klimatsynpunkt.⁵⁹ Målkonflikterna är mindre när substratet inte utgörs av biomassa utan av restprodukter från exempelvis slakterier och pappersbruk, exempelvis i form av tallolja.

ÄR INKÖP AV BIOJET EN KOSTNADSEFFEKTIV KLIMATÅTGÄRD?

I en analys av kostnadseffektiviteten med biojet är det *mer*-kostnaden för produktionen av det mer klimatvänliga alternativet som är relevant.

Marknadspriserna för fossilt jetbränsle, Jet A1, respektive biojetbränsle varierar mellan olika källor.⁶⁰ Vid en överslagsberäkning av åtgärds-kostnaden kan antas att den genomsnittliga produktionskostnaden för fossilt jetbränsle är 6 kronor per liter och samma siffra avseende biojet är 15 kronor per liter.⁶¹ Koldioxidutsläppen per liter vid förbränning är cirka 2,5 kg koldioxid/liter. Vid ett antagande om att utsläppen uppströms är lika stora för det fossila respektive biojetbränsle kan perspektivet avseende livscykelanalys bortses från. Det betyder att merkostnaden är ungefär 9 kronor (15–6 kr) för att minska koldioxidutsläpp med 2,5 kg. Åtgärds-kostnaden med att använda biojet skulle då vara drygt 3,5 kr/kg koldioxid (9 kr/2,5 kg). Det kan jämföras med priset på utsläppsrätter inom EU-ETS som nu är cirka 1 kr/kg (1000 euro/ton).⁶²

Beräkningen av åtgärds-kostnaden ovan visar på en relativt hög kostnad per kg minskade koldioxidutsläpp till exempel jämfört med EU-ETS och den svenska koldioxidskatten. Det betyder att det troligtvis finns andra styrmedel som kan åstadkomma samma utsläppsminskning till en lägre kostnad. Beräkningen har dock begränsningar eftersom det inte är en beräkning av den *samhällsekonomiska* effektiviteten, där fler aspekter skulle behöva vägas in.

⁵⁸ Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. 2021. <https://www.aerosociety.com/news/easy-does-it-for-greener-skies/>.

⁵⁹ Naturvårdsverket. *Hållbar Bioenergi*. 2023. [https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatet-och-energin/hallbar-bioenergi](https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-energin/hallbar-bioenergi); European commission. *Environmental sustainability of energy generation from forest biomass*. 2021. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news/environmental-sustainability-energy-generation-forest-biomass-2021-01-26_en.

⁶⁰ Jet A1 Fuel, *Jet Fuel Price Today, 26 mars 2023*. 2023. <https://jet-a1-fuel.com/>.

⁶¹ IEA. *Are conditions right for biojet to take flight over the next five years*. 2021. <https://www.iea.org/articles/are-conditions-right-for-biojet-to-take-flight-over-the-next-five-years>. Samt även *F3. Bioflygbränsle*, Biojet. F3 Centre. 2020. <https://f3centre.se/sv/faktablad/bioflygbransle-biojet/> (Hämtad: 2023-04-28).

⁶² Pris maj 2023. <https://carboncredits.com/carbon-prices-today/>.

Biojet kan utöver klimatfördelarna ha flera påtagliga samhällsliga nyttor och kostnader jämfört med fossila drivmedel. Ett exempel på nytta kan vara att biojet, som är inhemskt producerat, kan ha ett stort värde i beredskaps- och självförsörjningshänseende, och att det kan ge en positiv sysselsättningseffekt såväl som effekt på bytesbalansen. I dagsläget sker ingen produktion av biojet i Sverige, men med inhemsk produktion skulle svensk försörjningstrygghet öka, och därmed även den totala nyttan och samhällsekonomiska effektiviteten.

I bedömningarna ovan bortses även från höghöjdseffekterna, eftersom användningen av biojet endast i begränsad grad reducerar höghöjdseffekterna, och undanträngningseffekterna, vilket kan reducera klimatnyttan av användningen.

PARALLELLA STYRMEDEL STÄLLER KRAV PÅ ADDITIONALITET

För att upphandling av biojet ska ge klimatnytta behöver de upphandlade mängderna biojet vara *additionella*, det vill säga att dessa mängder biojet är *utöver* det som annan lagstiftning kräver eller som befintliga styrmedel redan premierar ekonomiskt genom EU ETS.

För det första behöver den upphandlade mängden biojet vara utöver vad reduktionsplikten kräver. Idag är biojet relativt dyrt och med den svenska reduktionsplikten finns det en möjlighet för flygbolaget att istället för att köpa biojet välja att betala en sanktionsavgift, då denna är lägre än kostnaden för inköp av biojet.⁶³ I det fallet kan additionalitet sägas föreligga, eftersom upphandling som innebär att myndigheter betalar extra för biojetbränsle innebär att flygbolaget väljer att köpa in biojet istället för att betala sanktionsavgiften. I EU:s kommande reduktionsplikt, som 2025 ersätter den svenska reduktionsplikten, försvinner alternativet att välja att betala sanktionsplikten.

Vidare, det faktum att flyg inom EU omfattas av EU ETS kan eliminera en del av klimatnyttan med en upphandling. Flygbolag behöver köpa utsläppsrätter för sina utsläpp av fossil koldioxid, vilket flygbolagen inte behöver göra vid användning av biojetbränsle. Om ett bolag genom upphandling får betalt av en myndighet för att köpa in biojet kan det bidra till att bolaget slipper inköp av utsläppsrätter och att bolaget därmed sparar pengar, vilket kan förta en del av klimatnyttan med upphandlingen

3.2.3 Juridiska överväganden

UTGÅNGSPUNKTER INFÖR ÖVERVÄGANDEN

Rättsligt stöd för inköp av biojetbränsle

Det finns paralleller mellan köp av biojetbränsle och klimatkompensation, då det i båda fallen rör sig om anskaffningar i miljö- och klimatsyfte, men utan någon direkt leverans till köparen. Det har under flera år funnits oklarheter kring om

⁶³ Statens Energimyndighet. ER 2022:15 Kontrollstation för reduktionsplikten 2022. Delrapport 2 av 2.

myndigheter får ägna sig åt klimatkompensation.⁶⁴ Oklarheterna har framför allt bottnat i att det har funnits olika uppfattningar om myndigheter får använda sitt så kallade förvaltningsanslag till klimatkompensation. Förvaltningsanslag är de medel som myndigheter normalt ska använda för att finansiera kostnader för sin förvaltning.

Utgångspunkten är att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet, om det inte finns särskilda skäl för att viss verksamhet ska finansieras på annat sätt.⁶⁵ Anslag på statsbudgeten, så som förvaltningsanslaget, ska användas för de ändamål som riksdagen beslutat om och enligt de villkor som regeringen angett i regleringsbrevet.⁶⁶ Förvaltningsanslaget ska även användas i enlighet med gällande bestämmelser.⁶⁷ Med gällande bestämmelser avses bland annat bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter.⁶⁸ Ekonomistyrningsverkets generella utgångspunkt har varit att myndigheter normalt inte bör använda sitt förvaltningsanslag till att finansiera utgifter för klimatkompensation eller köp av biojet. Bakgrunden till ståndpunkten är att om myndigheter ska kunna lämna bidrag för att till exempel främja klimatet, bör regeringen reglera det, till exempel i en generell förordning alternativt ge en särskild myndighet i uppdrag att finansiera åtgärderna. Ekonomistyrningsverket understryker att om en myndighet bedömer att förvaltningsanslaget bör kunna användas för andra utgifter är förvaltningsutgifter är det en fråga som bör stämmas av med respektive departement och framgå av villkoren för anslaget.⁶⁹

Om riksdag eller regering inte har angett att visst anslagsmedel ska användas för inköp av biojet krävs något annan typ av rättsligt stöd för inköpet, till exempel en generell förordning.⁷⁰ Myndigheter får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, så som lag eller annan författning eller i myndighetens regleringsbrev.⁷¹ Om det skulle finnas en generell förordning som medgav inköp av biojet för myndigheter, men utan att särskilda medel anslagits för inköpet, skulle myndigheterna behöva lösa frågan om finansiering genom dialog med respektive departement.

⁶⁴ Se exempelvis SOU 2019:11 *Biojet för flyget*. Miljödepartementet. s. 211. Se exempelvis Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. *Förstudierapport inom Flygresor inrikes dnr 23.2-7883-19*. s. 44. Se exempelvis Transportstyrelsen. *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor: Möjlighet för myndigheter att bli kund hos Fly Green Fund*. 2017. s. 11.

⁶⁵ Rab, Naiem (red.), *Basbok Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* Ekonomistyrningsverket, Stockholm. s. 22.

⁶⁶ Jfr 4 och 10 §§ anslagsförordningen (2011:223).

⁶⁷ 10 § anslagsförordningen.

⁶⁸ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomstittlar, 10 §, allmänna råd till 10 § anslagsförordningen.

⁶⁹ Sandstedt, Ulrica, *utredare på Ekonomistyrningsverket* (Digitalt dialogmöte 24 februari 2023).

⁷⁰ Det följer bland annat av 5 § förvaltningslagen (2017:900).

⁷¹ Prop. 2016/17:180 s. 58 och 59.

Tilldelningskriterier, krav och kontraktsvillkor vid upphandling

Det finns olika sätt att beakta specifika faktorer vid upphandling. För det första är det möjligt att ställa krav på att det som upphandlas ska vara behäftat med en sådan faktor. Om faktorn utgör en teknisk egenskap ska kravet ställas som ett tekniskt krav i upphandlingsdokumentens tekniska specifikationer.⁷² För det andra kan en faktor beaktas genom särskilda villkor för fullgörande av kontrakt.⁷³ Om en faktor formuleras som ett villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras behöver villkoret vara uppfyllt först när kontraktet fullgörs. För det tredje kan en faktor användas som tilldelningskriterium i utvärderingen av inkomna anbud i en upphandling.⁷⁴

Tilldelningskriterier används för att kunna avgöra vilken anbudsgivare, av de som uppfyller ställda krav i upphandlingen, som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och därför ska få teckna kontrakt eller ramavtal med den upphandlande myndigheten. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga kan avgöras utifrån grunderna pris, kostnad eller bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Vid utvärdering utifrån grunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet ska myndigheten både beakta kvalitets- och kostnadskriterier, såsom pris. Eftersom tilldelningskriterierna inte utgör krav finns det ingen garanti för att upphandlingen resulterar i ett avtal med en leverantör som har möjlighet att leverera kvalitetskriterierna. Om en anbudsgivare erbjuder ett visst kvalitetskriterium inom ramen för utvärderingen, är dock anbudsgivaren, om den vinner upphandlingen, skyldig att leverera det under avtalstiden.

Flygresor och leverans av biojet upphandlas som ramavtal

Gemensamt för flygresor och leverans av biojet från en leverantör är att det rör sig om tjänster som lämpligtvis upphandlas som ramavtal. Vad gäller flygresor upphandlas dessa i nuläget centralt av Statens inköpscentral. Ramavtal får enligt huvudregeln som längst löpa fyra år. För att ramavtal ska få löpa längre än så krävs särskilda skäl.⁷⁵ Det är den upphandlande organisationen som ska kunna visa att särskilda skäl föreligger. Vid denna bedömning är det särskilt viktigt att proportionalitetsprincipen beaktas.

KÖP AV BIOJET GENOM TILLÄGGSTJÄNST VID BILJETTBOOKNING

När utvärdering sker utifrån utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet, ska de tilldelningskriterier som används ha anknytning till det som anskaffas. Ett tilldelningskriterium ska anses ha anknytning till det som anskaffas om kriteriet i något avseende hänför sig till detta under något skede av livscykeln.⁷⁶

Kravet på anknytning till föremålet för kontraktet gäller även för tekniska krav. Tekniska krav tar sikte på de tekniska egenskaper en upphandlad tjänst ska ha och

⁷² 9 kap. 1 § LOU.

⁷³ 17 kap. 1 § LOU.

⁷⁴ 16 kap. 2 § LOU.

⁷⁵ 7 kap. 2 § LOU. Enligt motsvarande bestämmelse i LUF får ramavtal som längst löpa 8 år.

⁷⁶ 16 kap. 2 § LOU.

anges i tekniska specifikationer i något av upphandlingsdokumenten. Egenskaperna får även avse processen eller metoden för att tillhandahålla tjänsten, men måste ha anknytning till det som ska anskaffas.⁷⁷ Kravet på anknytning till det som anskaffas gäller även vid formulering av villkor för fullgörande av kontraktet.⁷⁸

När en myndighet genom krav, utvärderingskriterier eller kontraktsvillkor utformar en upphandling på ett sådant sätt att den tjänst som anskaffas inte enbart utgör flygresan som sådan, utan även innefattar en tilläggstjänst som rör anskaffning av biojet genom betalning av ett tillägg vid biljettbokning finns det inga garantier för att biojetbränslet som köps hamnar i tanken på det flygplan som ska utföra resan som bokningen avser. Detta innebär att det skulle kunna ifrågasättas om anskaffningen av biojet har anknytning till den flygresa som anskaffas, på det sätt som krävs enligt LOU.

EU-domstolen har i ett mål som avsåg upphandling av el från förnybara energikällor bedömt att ett utvärderingskriterium som premierade att leverantören producerade mer el än vad den upphandlande myndigheten efterfrågade inte hade anknytning till det som anskaffades. Utvärderingskriteriet innebar därmed att anbudsgivarna tilldelades mervärde i förhållande till hur mycket el de levererade till andra kunder.⁷⁹ Det finns paralleller mellan ett sådant utvärderingskriterium och att premiera anbudsgivare som erbjuder en tilläggstjänst som möjliggör leverans av biojet till andra flygplan än det myndighetspersonalen ska resa med, eftersom det rör sig om en leverans till tredje part.

Ett annat sätt att se på frågan om anknytning är att anskaffningen som sådan avser flera tjänster; dels – och primärt – anskaffning av en flygresa, dels anskaffning av en tjänst som innebär att leverantören köper biojet för att kompensera för den förbrukning som den anskaffade flygresan medför. Om tjänsten som avser biojet utformas på ett sådant sätt att den mängd biojet som anskaffas inte motsvarar mer än den mängd bränsle som förbrukas genom flygresan som myndigheten anskaffar, det vill säga den enskilda myndighetspersonens andel av den totala drivmedelsförbrukningen, kan det argumenteras för att det föreligger en sådan koppling till föremålet för kontraktet som krävs enligt LOU. Köps mer biojet än så kan den överskjutande andelen inte anses ha anknytning till det som anskaffas.

Trots detta utgör leveransen av biojetbränslet ett tillägg – en separat tjänst – i förhållande till den resa som myndigheten bokar. För att kunna köpa biojet, i samband med bokning av flygresa eller separat, krävs att myndigheten har rättsligt stöd för det. Naturvårdsverkets bedömning är att det i nuläget saknas en generell förordning som ger myndigheter rättsligt stöd för att köpa biojet via ett flygbolag, när biojetbränslet inte ska användas för den flygresa som bokas. Om myndigheter ska ha möjlighet att köpa biojet är en lösning att reglera det i en generell

⁷⁷ 9 kap. 1 § LOU.

⁷⁸ 17 kap. 1 § LOU.

⁷⁹ Domstolens dom av den 4 december 2003, Wienstrom GmbH mot Republiken Österrike, C-448/01, EU:C:2003:651.

förordning, med preciserade villkor för finansiering i respektive myndighets regleringsbrev.

AVTAL MED BIOJETSLEVERANTÖR OM KÖP AV BIOJET

Inköp av biojet från en biojetsleverantör kan i någon mån likställas med att ”skänka pengar”. Naturvårdsverket bedömer dock att det inte rör sig om ett bidrag, utan ett upphandlingspliktigt inköp. För att ett kontrakt avseende inköp av biojet för flyg från en biojetsleverantör ska utgöra ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening krävs att det innehåller ekonomiska villkor och avser leverans av varor eller tillhandahållande av en tjänst.⁸⁰ Att kontraktet ska ha ekonomiska villkor innebär att kontraktet medför en skyldighet för leverantören att tillhandahålla en prestation i utbyte mot betalning.⁸¹ Inköp av biojetbränslet från en biojetsleverantör medför inte en skyldighet för leverantören att tillhandahålla biojet direkt till den upphandlande myndigheten. Vid bedömningen av om en anskaffning omfattas av upphandlingslagstiftningen saknar det dock betydelse om leverantörens motprestation kommer den upphandlande myndigheten eller tredje man till godo.⁸² Begreppet anskaffning⁸³ bör dock förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av de berörda varorna eller tjänsterna.⁸⁴ Det krävs alltså inte att upphandlingen innebär att en upphandlande myndighet får tillgång till berörda varor eller tjänster, utan är tillräckligt att myndigheten får tillgång med varornas eller tjänsternas fördelar. Genom inköp av biojet från en biojetsleverantör får den upphandlande myndigheten del av de miljövinster som den ökade distributionen av biojet innebär.⁸⁵ Inköpet av biojet får anses medföra att myndigheten får tillgång till dess fördelar. Ett kontrakt avseende leverans av biojet från en biojetsleverantör får därför anses utgöra ett kontrakt i upphandlingsrättslig bemärkelse, även om biojetbränslet inte levereras till den upphandlande myndigheten eller nödvändigtvis används vid flygresor som myndighetens personal gör. Eftersom det utgör ett kontrakt i upphandlingsrättslig bedömning, behöver inköpet upphandlas i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Då inköpet av biojet utgör en anskaffning där leverantören tillhandahåller en motprestation ska betalningen inte anses utgöra statsstöd. Inköp av tjänster som genomförs genom ett förfarande enligt upphandlingslagstiftningen utgör dessutom normalt inte statligt stöd, under förutsättning att de villkor som är knutna till anbudet är icke-diskriminerande samt nära och objektivt knutna till föremålet för

⁸⁰ Jfr definitionen av kontrakt i 1 kap. 15 § LOU.

⁸¹ Domstolens dom av den 21 december 2016, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord mot Region Hannover, C-51/15, EU:C:2015:985.

⁸² Prop. 2015/16:195 s. 934.

⁸³ Eller ”upphandling” som används i LOU, se 1 kap. 2 § LOU.

⁸⁴ Direktiv 2014/24/EU, beaktandesats 4.

⁸⁵ Jfr Upphandlingsmyndighetens syn på upphandling av tjänsten i Transportstyrelsen. *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor: Möjlighet för myndigheter att bli kund hos Fly Green Fund.*

kontraktet och kontraktets specifika ekonomiska syfte.⁸⁶ Om ersättningen för biojetbränslet utgår till överpris kan det dock utgöra statsstöd. Om endast ett anbud inkommer i en upphandling behöver det därför säkerställas att priset motsvarar marknadspris.⁸⁷ Mot bakgrund av detta instämmer Naturvårdsverket i den bedömning som gjorts i SOU 2019:11, att en förutsättning för att det inte ska uppstå osäkerhet gällande frågan om statligt stöd är att det finns konkurrens på marknaden.⁸⁸

Naturvårdsverkets uppfattning är att det i nuläget saknas en generell förordning som ger myndigheter rättsligt stöd för att köpa biojet från en biojetsleverantör, om bränslet inte ska användas för en specifik flygresa som myndigheten ska genomföra. Om regeringen anser att myndigheter ska ha möjlighet att köpa biojet från en sådan leverantör är en lösning att reglera det i en generell förordning, med preciserade villkor för finansiering i respektive myndighets regleringsbrev.

3.3 Upphandling av andra klimatreducerande åtgärder

Statens inköpscentral har vid upphandling av ramavtalen för både inrikes och utrikes flygresor använt möjligheter att påverka leverantörsmarknaden genom olika kravställningar.⁸⁹ I ramavtal finns således möjlighet att ställa andra typer av krav, förutom krav kopplade till biojetbränsle. Nedan presenteras andra alternativ där upphandling skulle kunna användas för att minska utsläppen från myndigheternas tjänsteresor, samt tillhörande juridiska överväganden.

3.3.1 Upphandling av olika typer av flygplan

HÖGHÖJDSEFFEKTER OCH PROPELLERFLYGPLAN

Att stödja inköp av biojetbränsle är ett sätt att minska sina flygresors klimatpåverkan, men flygets klimatpåverkan kommer inte enbart från koldioxidutsläppen från fossila bränslen. På hög höjd har framför allt utsläpp av vattenånga som ger kondensstrimmor och cirrusmoln och kväveoxider betydande klimateffekter. Dessa så kallade höghöjdseffekter⁹⁰ nästintill fördubblar flygets

⁸⁶Europeiska kommissionen. Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. p. 89 och 96.

⁸⁷Jfr Europeiska kommissionen. Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. p. 93.

⁸⁸ Jfr SOU 2019:11 *Biojet för flyget*. Miljödepartementet. s. 211.

⁸⁹Avropa.se. *Flygresor inrikes*. 2023. https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-inrikes/_Avropa.se. *Flygresor utrikes*. 2022. <https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-utrikes-europa/>

⁹⁰Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. 2021.

genomsnittliga klimatpåverkan, jämfört med att enbart beakta koldioxidutsläppen.⁹¹ Höghöjdseffekter uppstår även vid användning av biojetbränsle, dock i något lägre grad än vid förbränning av fossilt jetbränsle.

Det är i så kallade isövermättade områden som en stor del av höghöjdseffekterna uppstår genom de kondensstrimmor som bildas där. Risken att en enskild flygning har stor höghöjdseffekt är högre på natten, då eventuella kondensstrimmor hindrar värmeutstrålningen från jorden. Kondensstrimmor på dagen reducerar också värmeutstrålningen, men i viss mån även värmeinstrålningen från solen. I genomsnitt påverkas dock utstrålningen mer än instrålningen, därför ger kondensstrimmor generellt en nettouppvärmning även på dagtid.⁹²

Förutom att undvika nattflygningar finns också andra sätt att minska höghöjdseffekterna, bland annat genom att flyga med turbopropflygplan eller att flyga den kortaste ruten. Turbopropflygplan, i det följande kallade propellerflygplan, flyger aldrig över 8 000 meters höjd och orsakar därför inga höghöjdseffekter. Flygbolagens sammansättning av flygplansflotta varierar och vissa har en större andel propellerflygplan.

Vissa bolag har enbart jetflygplan och andra uteslutande propellerflygplan i sin grundflotta. Utbudet av propellerflygplan varierar även mellan inrikes och utrikes flygresor, där propellerflygplan oftare förekommer på kortare sträckor inrikes. Prisbilden för köp av enskilda flygbiljetter skiljer sig inte mellan resor med propellerflygplan och jetflyg.

ELEKTRIFIERADE FLYGPLAN OCH VÄTGASDRIFT

Elektrifierade flygplan är under utveckling. Klimatförändringarna är uppenbara eftersom elmotorer har en högre energieffektivitet, oönskade höghöjdseffekter helt undviks och elen som batterierna laddas med kan genereras utan fossil insats. Utmaningen med elektrifierade flygplan är främst batterierna, då energitätheten hos dessa är mycket lägre än hos flygfotogen. Batteriernas tyngd sätter därför en gräns för planens storlek och räckvidd.

Inom flygindustrin och bland forskare sker arbeten kring att undersöka och utveckla vätgasdrift, vilket skulle kunna vara en lösning som ger möjlighet till långa flygningar med avsevärt lägre klimatpåverkan, men det kommer troligen att dröja ett eller ett par årtionden innan det kan bli verklighet i någon större omfattning. Hur höghöjdseffekterna skulle påverkas beror på vilken teknik, flyghöjd med mera som tillämpas.

⁹¹Kamb et al. *Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor Metodutveckling och resultat för 1990 – 2014*. Göteborg: Institutionen för energi och miljö, Chalmers tekniska högskola, 2016. <https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/240574/240574.pdf>.

⁹²Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. 2021.

Framtida eventuell användning av så kallade elektrobränslen i jetmotorer ger i ett kretslopps- eller livscykelperspektiv inte några koldioxidutsläpp, höghöjdseffekterna kvarstår däremot.⁹³

3.3.2 Juridiska överväganden

OLIKA TYPER AV FLYGPLAN

Tilldelningskriterier, krav och villkor behöver ha anknytning till det som anskaffas. Ett tilldelningskriterium, krav eller villkor som inte avser den vara eller tjänst som är föremål för kontraktet, utan avser en leverans till andra kunder, kan inte anses ha anknytning till det som anskaffas. Därutöver behöver upphandling utformas i enlighet med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU, däribland proportionalitetsprincipen. Om en myndighet premierar eller ställer krav på att leverantören ska ha vissa flygplanstyper i sin flotta, behöver därför de flygplanen användas i de resor som köps genom avtalet.⁹⁴ På marknaden för inrikesflyg i Sverige finns det flera aktörer som använder sig av propellerflygplan. Det finns därför i någon mån en marknad som kan leverera resor med propellerflygplan. Genom att använda ”Resa med propellerflygplan” eller dylikt som en parameter vid avrop, kan en myndighet välja att resan som bokas ska utföras med ett propellerflygplan. Eftersom det på så sätt är möjligt att säkerställa att tilldelningskriteriet, kravet eller villkoret avseende propellerflyg skulle kunna få genomslag vid avrop, bör det ha en tillräcklig anknytning till det som anskaffas. Huruvida det kan anses proportionerligt beror bland annat på om utbudet av resor med propellerflygplan är tillräckligt stort för att efterfrågan på sådana resor i tillräcklig mån kan tillgodoses. I nuläget finns en aktör som enbart har propellerflygplan i sin flotta som används vid inrikesflyg, och en aktör med ett fåtal sådana plan.⁹⁵ Det är därför möjligt att i någon mån garantera att vissa rutter för inrikesflyg i Sverige kan genomföras med propellerflyg, även om andra flygplanstyper undantagsvis kan ersätta ett propellerflygplan tillfälligt, till exempel om det ordinarie propellerflygplanet går sönder. Mot denna bakgrund bör det vara möjligt att använda propellerflygplan som krav, villkor eller tilldelningskriterium vid upphandling av ramavtal för inrikesflyg i Sverige.

Bristen på elektrifierade flygplan i nuläget kan tvärtom utgöra ett hinder mot att ställa krav på elflyg eller använda det som utvärderingskriterium. Att leverantörerna har svårt att tillhandahålla elflyg kan innebära att sådana krav eller utvärderingskriterium är oproportionerliga, i strid med 4 kap. 1 § LOU.

⁹³ Elektrobränslen kan skapas genom att man med förnybar el spjälkar vatten till väte och syre. Vätet får sedan reagera med koldioxid som fångats in från t.ex. biobränsleeldade kraftvärmeverk. Så kan kolväten skapas som sedan kan omformas till bland annat flygbränsle.

⁹⁴ Jfr den upphandlingsjuridiska bedömningen avseende köp av biojet genom tilläggstjänst vid biljettbokning i avsnitt 3.2.3.

⁹⁵ Se avsnitt 3.3.1.

VÄLJA KORTAST RUTT OCH UNDVIKA FLYGRESOR NATTETID

Möjligheten för en myndighet att minska utsläpp från resande genom att flyga den kortaste ruten eller att minska risken för höghöjdseffekter genom att undvika flygresor nattetid kan tillgodoses genom att sådana parametrar kan läggas till grund för valet av flygresa vid avrop. Det kan konstateras att det vid avrop från alla Statens inköpscentrals ramavtal för flygresor är möjligt att avropa utifrån parametrarna restid, antal mellanlandningar och tidtabell. Det innebär att myndigheten vid avrop har möjlighet att välja den leverantör som bäst kan tillgodose behovet av kort restid och få mellanlandningar – vilket bör förkorta ruten – samt att undvika flygresor nattetid. Att få myndighetsanställda att välja ett mer klimatvänligt resesätt vid beställning av resa kan hanteras inom ramen för myndighetens resepolicy.

Upphandlingsföremålet i de statliga ramavtalen som Statens inköpscentral tillhandahåller är inte samtliga platser på ett flyg, utan enskilda platser. Detta har en stor påverkan på hur miljökraven kan formuleras, framför allt med hänsyn till den upphandlingsrättsliga principen om proportionalitet i 4 kap. 1 § LOU. Bristen på proportionalitet skulle kunna utgöra ett hinder för att ställa krav i stil med att leverantören ska samverka med flygledningen i syfte att undvika isövermättade områden.

3.3.3 Upphandling som instrument för att främja innovation

Upphandling kan vara ett effektivt verktyg för att stimulera innovationer och alternativa lösningar. Det kan bland annat innebära att i upphandlingen ställa krav på funktion, det vill säga att ställa krav på vad som ska uppnås och inte hur, i stället för specifika krav, för att stimulera leverantörernas kreativitet och innovationsförmåga.

Drivmedelsfrågan är helt central vad gäller att signifikant minska utsläppen från flygresor. Flygbranschen är i hög grad verksam på den internationella marknaden vilket innebär att alternativa drivmedel behöver fungera på olika marknader med olika förutsättningar för produktion och distribution. Innovationsupphandlingar i syfte att driva utvecklingen av helt nya drivmedel som inte redan är kända får därmed begränsad effekt vid upphandlingar som avgränsas till den svenska marknaden. Däremot kan offentliga upphandlingar driva på utvecklingen av de alternativa drivmedlen exempelvis genom att stimulera till utveckling av nya metoder för framställning av biojet från olika substrat. Även andra innovationer än de som specifikt handlar om drivmedel kan ha viss påverkan på utsläpp från flygresor.

3.4 Naturvårdsverkets bedömningar

Upphandling av biojetbränsle

Naturvårdsverkets bedömning: Statlig upphandling av biojetbränsle bör inte användas som ett sätt för att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor.

Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket vill inledningsvis poängtera att biojet kan ha positiv effekt på klimatpåverkande utsläpp från flygresor. I det korta perspektivet är dessutom biojetbränsle ett av få alternativa drivmedel som står till buds. Naturvårdsverket anser vidare att statlig upphandling ur ett generellt perspektiv kan vara ett sätt att bidra till hållbar samhällsutveckling. Dock behöver varje enskild upphandling ställas i relation till andra alternativa sätt att bidra till att nå, i det här fallet, klimatmål.

Naturvårdsverkets juridiska analys visar att det som utgångspunkt inte finns några upphandlingsrättsliga hinder för att som myndighet upphandla biojetbränsle som inte ska användas i den egna verksamheten, vare sig det sker som en tilläggstjänst vid bokning eller som ett köp direkt från en biojetsleverantör, men myndigheter saknar ett generellt rättsligt stöd för ett sådant inköp.

Naturvårdsverket anser dock att upphandling av biojetbränsle inte löser den grundläggande problematiken att flyget inte betalar för negativa externaliteter, det vill säga kostnaden för utsläppen av växthusgaser i samband med flygresor. Upphandling av biojetbränsle medför att respektive myndighet betalar för kostnaderna för utsläppsminskningen, vilket utgör ett avsteg från principen om att förorenaren betalar. Den merkostnaden som inköp av biojetbränsle medför för myndigheterna behöver ställas mot motsvarande kostnader för att i stället utnyttja annan form av klimatpolitisk styrning. Upphandling riskerar även att vara ett svagare styrmedel jämfört med andra klimatpolitiska styrmedel eftersom det är frivilligt för leverantörerna att delta i upphandlingen.

Naturvårdsverkets anser vidare att myndigheternas andel av flygresor samt myndigheters befintliga styrdokument bidrar till att upphandling som sådan inte bör användas till inköp av biojetbränsle. Myndigheternas tjänsteresor utgör mindre än tre procent av marknaden för in- och utrikes flygresor i Sverige. På den svenska inrikesmarknaden utgör statens tjänsteresor en något större andel, knappt nio procent. Som följd riskerar upphandling att leda till ökade merkostnader för en begränsad effekt på de totala utsläppen från flygresor. Dessutom finns för inrikes resande i de flesta fall andra möjligheter att resa med mer klimatvänliga transportslag, och det finns även goda förutsättningar för myndigheter att minska behovet av flygresor, bland annat genom användande av digitala mötesalternativ. Sådant styrs genom myndigheternas interna styrdokument, såsom mötes- och resepolicy.

Naturvårdsverket menar att den egentliga klimatnyttan som kan uppnås genom upphandling av biojetbränsle till flygresor är begränsad av flera skäl. Hit hör att produktion och distribution av biojetbränsle innebär visst användande av fossila

bränslen i värdekedjan, att användning av biojetbränsle bidrar till höghöjds effekter samt risk för negativ påverkan på biologisk mångfald. Parallella styrmedel, såsom reduktionsplikt och handel med utsläppsrätter, kan dessutom förta en stor del av klimatnyttan med att upphandla biobränsle, eftersom inköpet måste vara additionellt, det vill säga vara *utöver* det som befintliga styrmedel redan kräver.

Ytterligare skäl till Naturvårdsverkets bedömning är att myndigheters upphandling av biojetbränsle riskerar att medföra konsekvenser för andra konsumenter av biojetbränsle samt andra användningsområden. I dagsläget är utbudet av biobränsle begränsat, och därmed kan ökad efterfrågan genom statlig upphandling leda till högre priser. Det kan i sin tur leda till minskad efterfrågan från företag och privatpersoner. Dessutom är biobränslen ett alternativ även för andra transportslag än flyg. En potentiell utveckling av den idag begränsade leverantörsmarknaden kräver långsiktiga spelregler och marknadsförutsättningar eftersom det krävs stora investeringar och långa ledtider för att starta produktion av biojetbränsle. Även om staten har god möjlighet att skapa långsiktiga förutsättningar genom att sätta långsiktiga mål för statliga inköp av biojetbränsle, innebär upphandling av ramavtal en osäkerhet, dels då ramavtal enligt huvudregeln för LOU inte får löpa under längre tid än fyra år, dels då inga volymer garanteras i ramavtal.

Naturvårdsverket är medvetna om att upphandling av biojetbränsle kan vara ett av få alternativ för vissa enskilda myndigheter att bidra till minskade utsläpp från tjänsteresor, till exempel för myndigheter vars uppdrag kräver regelbundna flygresor. Även om en enskild myndighet utifrån sina förutsättningar kommer fram till att upphandling av biojetbränsle är motiverat, bedömer Naturvårdsverket i sin juridiska analys att det i nuläget saknas ett generellt rättsligt stöd för myndigheterna att köpa biojetbränsle. Individuellt rättsligt stöd till denna typ av enstaka myndigheter kan skapas i exempelvis myndighetens regleringsbrev.

Tydligt signalvärde med miljökrav i statliga upphandlingar av flygresor

Naturvårdsverkets bedömning: Miljökrav i de statliga upphandlingarna av flygresor har ett tydligt signalvärde och möjlighet att ge viss effekt för att långsiktigt främja utsläppsminskningar från tjänsteresor med flyg. Naturvårdsverket avser att samverka med Statens inköpscentral i syfte att vidareutveckla kravställningar inför framtida upphandlingar kopplade till flygresor.

Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket anser att upphandling som ett generellt verktyg till viss del kan bidra till att främja utsläppsminskningar från myndigheternas tjänsteresor med flyg. Därtill finns ett tydligt signalvärde i att staten går före och fortsätter att ställa miljökrav i framtida upphandlingar av flygresor.

Redan idag ställs miljörelaterade krav i de statliga upphandlingar av flygresor som genomförts av Statens inköpscentral. Naturvårdsverket avser att med sin kompetens inom klimatområdet mer aktivt stödja Statens inköpscentral i syfte att vidareutveckla miljökraven i framtida upphandlingar och ramavtal för flygresor.

4. Koncept för intern klimatväxling

Det här kapitlet inleds med en beskrivning av intern klimatväxling samt på vilket sätt klimatväxling och klimatkompensation skiljer sig åt. Därefter presenteras en överskådlig figur med tillhörande vägledning som beskriver hur en organisation skulle kunna arbeta med klimatväxling. Avslutningsvis återfinns mer detaljerad information, bland annat om juridiska utgångspunkter för klimatväxling på myndigheter samt olika ansatser för att välja avgiftsnivå för klimatväxling, för möjlighet till fördjupning och inspiration.

4.1 Om intern klimatväxling

4.1.1 Klimatväxling kan bidra till minskade utsläpp

Intern klimatväxling innebär att en organisation frivilligt väljer att addera en intern avgift på utvalda trafikslag med hög klimatbelastning, såsom resor med flyg eller bil. Högre kostnader för tjänsteresor med hög klimatbelastning kan leda till att sådana resor minskar hos myndigheter och andra organisationer. Intäkterna från avgifterna kan sedan gå till en fond, eller en intern pott, som finansierar interna miljöåtgärder. Det kan till exempel handla om att premiera val av andra mindre miljöbelastande trafikslag eller bekosta inköp inom den egna organisationen som bidrar till minskade utsläpp.

Sedan ett antal år tillbaka har offentliga och privata organisationer börjat införa klimatväxling som ett internt styrmedel för att minska organisationens klimatbelastning. Fossilfritt Sverige lanserade till exempel en klimatväxlingsutmaning 2020 där 80 aktörer antog utmaningen.⁹⁶ För de flesta organisationer är flygresor den aktivitet som oftast är föremål för klimatväxling och därför utgår följande resonemang framför allt från flygresor.

Interndebitering av flygbiljetter genom klimatväxling kan vara ett sätt att minska organisationers relativa överutnyttjande av resurser. I dagsläget inkluderar inte kostnaden för flygresor den samhällsekonomiska kostnaden för klimatförändringarna, se avsnitt 4.3.2. Bränsleskatter saknas för flyg, men Sverige har en flygskatt (passagerarskatt) som i viss mån internaliserar klimatkostnaderna, den skatten är dock låg. Utrikes flygresor är inte momsbelagda och momsen för inrikes flygresor är bara sex procent. Flyg som både startar och landar inom EU ingår i utsläppshandelssystemet EU ETS, men styrmedlets konstruktion avseende flyget gör att detta hittills i praktiken har varit ett relativt svagt styrmedel som inte

⁹⁶Fossilfritt Sverige. *Klimatväxlingsutmaningen*. 2022.
<https://fossilfritt Sverige.se/utmaningar/klimatvaxlingsutmaningen/>.

har påverkat priserna för flygbiljetter i någon högre grad. Styrningen genom EU-ETS håller dock på att skärpas betydligt i samband med EU:s arbete Fit for 55.

I Sverige är skatterna på drivmedel för vägtrafik jämförelsevis höga sett ur ett internationellt perspektiv. Trots det motsvarar skatterna ändå inte de samhällsekonomiska kostnaderna för klimatförändringarna, se avsnitt 4.3.2, vilket bidrar till att nationellt bilåkande och dess utsläpp blir för höga i förhållande till klimatmålen. Klimatväxling som leder till ökade kostnader för bilresor kan bidra till att minska bilåkandet.

4.1.2 Skillnad mellan klimatväxling och klimatkompensation

Klimatväxling har vissa likheter med klimatkompensation. De viktigaste skillnaderna är att klimatväxling i sin helhet hålls internt, att villkoren utformas utifrån den egna organisationens önskan och att klimatnytta genereras inom den egna organisationen. Klimatkompensation sker däremot vanligen genom att organisationer finansierar klimatåtgärder på andra håll i världen. Klimatåtgärder i låginkomstländer har normalt lägre kostnad, billigare per kilogram minskat koldioxidutsläpp, och det är i många fall den stora tillgången på sådana kostnadseffektiva åtgärder som utnyttjas för klimatkompensation.

För att klimatnytta av klimatkompensation ska uppstå krävs dock att flera kriterier är uppfyllda. För det första måste åtgärderna vara additionella, det vill säga att åtgärderna inte skulle ha utförts utan finansieringen från klimatkompensering. För det andra måste åtgärderna vara hållbara över tid, till exempel att planterad skog inte får huggas ner, och för det tredje måste åtgärderna vara väl kontrollerade och administrerade, bland annat för att de inte ska dubbelräknas.⁹⁷

Från många håll ifrågasätts klimatkompensation och huruvida det ger bestående klimatnytta, och studier visar att det dessvärre förekommer brister avseende de kriterier som beskrivits ovan, och därmed brister avseende klimatnyttan.⁹⁸ En stor del av den kritik som framförs mot klimatkompensation är att denna ibland förefaller göras *i stället* för att angelägna och möjliga åtgärder genomförs hemmavid i den egna verksamheten, vilket kan ses som ett billigt sätt ”att slippa undan”.

⁹⁷ Naturvårdsverket. ”Klimatkompensation- vägledning” 2020. (ej publicerad)

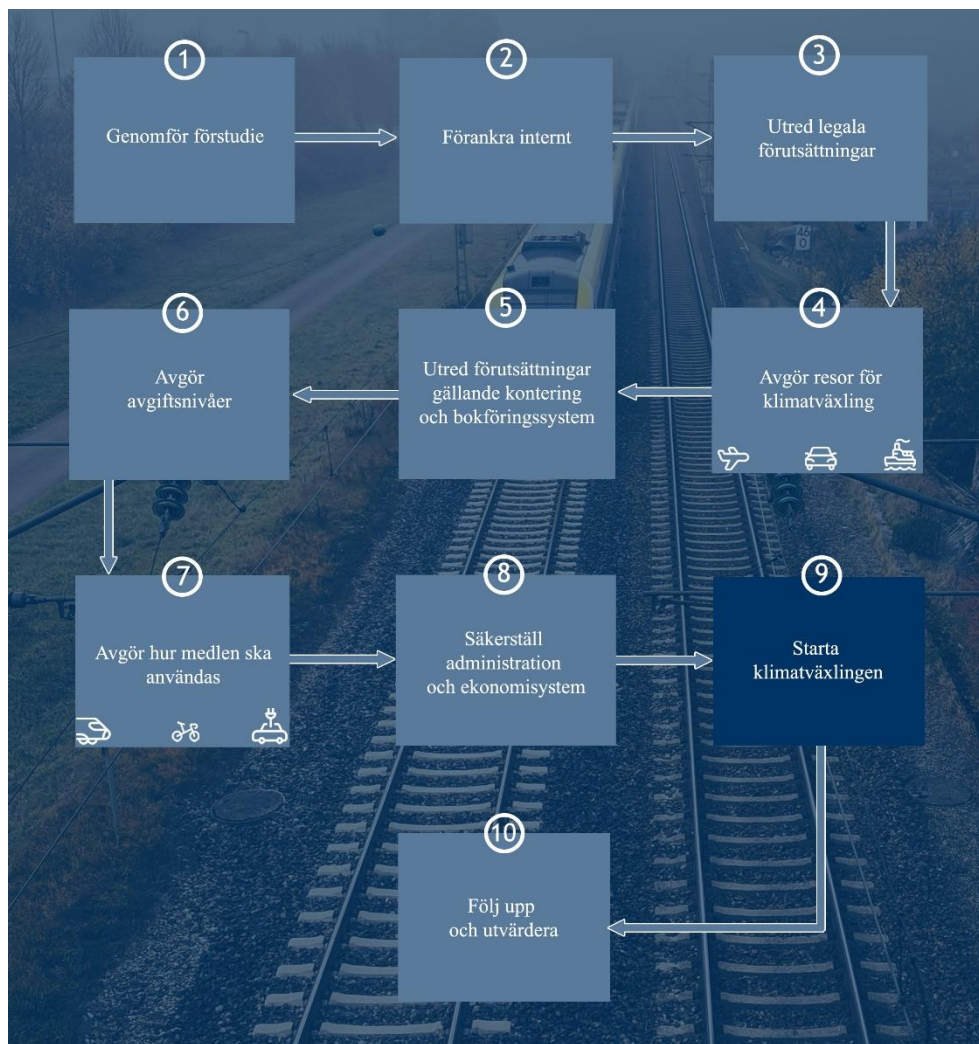
⁹⁸ Cames, M. et al. *How additional is the Clean Development Mechanism. Analysis of the Application of current tools and proposed alternatives*. Study prepared for DG CLIMA. 2016. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2017-04/clean_dev_mechanism_en.pdf

4.2 Intern klimatväxling i en organisation

4.2.1 Att införa klimatväxling

I Figur 2 nedan visas schematiskt hur processen för att etablera, utforma, genomföra och följa upp intern klimatväxling kan se ut på en myndighet eller i annan organisation. Stegen i konceptet redogörs för i vägledningen som följer.

Figur 2. Process för att införa klimatväxling i en organisation.



4.2.2 Vägledning för intern klimatväxling

Den här vägledningen syftar till att beskriva processen från införandet till uppföljningen av intern klimatväxling i en organisation. Vägledningen är i första hand riktad till myndigheter, men kan även användas av regioner, kommuner, företag eller andra organisationer. Vägledningens texter och exempel är utformade utifrån att det är flygresor som avgiftsbeläggs, även om det i många fall är möjligt att införa en klimatväxlingsavgift även på andra transportslag.

Vägledningen består av följande tio punkter:

1. Utred övergripande förutsättningar.
2. Kommunicera internt om klimatväxling och förankra i hela organisationen.
3. Ta reda på legala förutsättningar för utformningen av klimatväxlingen inom organisationen.
4. Avgör vilka trafikslag och resor, eller andra aktiviteter, som ska vara föremål för klimatväxling.
5. Utred förutsättningar gällande kontering, bokföringssystem etcetera.
6. Bestäm ansats för avgifternas storlek och val av avgiftsnivå.
7. Avgör vad medlen ska kunna användas till.
8. Säkerställ administration och ekonomisystem.
9. Starta klimatväxlingen.
10. Följ upp och utvärdera arbetet med klimatväxlingen.

1 Utred övergripande förutsättningar

Organisationen bör initialt genomföra en förstudie i syfte att undersöka de övergripande förutsättningarna för klimatväxling i organisationen. Det kan handla om att översiktligt undersöka hur regleringsbrevet ser ut eller hur medlen skulle kunna hanteras i det egna bokförings- eller ekonomiska systemet.

Det kan vara lämpligt att i förstudien också se över på vilket sätt klimatväxling och resepolicy ska hänga ihop och tillsammans leda mot de miljömål som organisationen definierat. Viss styrning kan eventuellt hanteras tillräckligt väl genom organisationens resepolicy.

Det kan vara värdefullt att studera den information och de dokumenterade erfarenheter som finns lätt tillgängliga på internet, eller sammanfattat i avsnitt 4.3.3 nedan. Ett flertal organisationer har gjort tämligen utförliga beskrivningar av överväganden, frågeställningar och eventuella problem och lösningar som de stött på, se exempelvis Region Skånes arbete med klimatväxling.⁹⁹

2 Kommunicera internt om klimatväxling och förankra i hela organisationen.

När planerna om klimatväxling börjat ta form bör dessa kommuniceras med organisationens alla delar. Att införa klimatväxling kan, till exempel för reseintensiva verksamheter, vara en förändring som ger konsekvenser för organisationen.

En framgångsfaktor för att klimatväxlingen ska bli lyckad är att lyssna på åsikter och idéer från avdelningar, förvaltningar och enheter. Diskutera och förankra planerna i organisationen.

⁹⁹ Region Skåne. *Klimatväxling*. 2022. <https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/klimatvaxling/>.

3. Ta reda på legala förutsättningar för utformningen av klimatväxlingen inom organisationen.

När det gäller vilka lagar och regelverk som styr hur systemet kan byggas upp behöver detta undersöks tidigt i processen. För myndigheter är en viktig del i detta att studera hur regleringsbrevet ser ut, eftersom det kan vara avgörande för vilka utformningar av systemet som är möjliga. Det gäller inte minst vad anslagna medel kan användas till.

En utgångspunkt är att de medel som växlas in från en åtgärd troligen endast kan användas till att bekosta en annan åtgärd som ska finansieras med samma anslag. Exempelvis kan ett påslag från en flygresa användas för att subventionera en tågresa, eftersom resor – oavsett färdmedel – finansieras av samma anslag. Överföring av medel mellan en myndighets olika anslag kräver däremot beslut av riksdagen och överföring mellan olika anslagsposter regeringsbeslut. Vissa myndigheter kan använda anslagen ganska fritt, medan andra har mer exakt specificerade anslag, där förvaltningsanslaget är detaljerat. Det kan då vara omöjligt eller olämpligt att flytta pengar från en viss post till en annan.

Det behövs inte specifikt rättsligt stöd för den delen av klimatväxling som består i att göra en mer klimatbelastande åtgärd dyrare. Däremot kan det behövas en konkret rättslig förankring för den åtgärd som ska finansieras genom de klimatväxlade medlen, åtminstone om det rör sig om en åtgärd som ligger utanför myndighetens verksamhet och som riktar sig externt.

Klimatväxlade medel ska hanteras internt och inte hos exempelvis en resebyrå, eftersom myndigheter som utgångspunkt inte får placera pengar utanför staten. Det är som utgångspunkt inte möjligt att samla pengar i en klimatfond för användande under kommande budgetår, eftersom anslag som utgångspunkt ska nyttjas under det budgetår som beslutats av riksdagen.

För andra typer av organisationer kan det finnas andra juridiska förutsättningar som behöver beaktas inför införande av klimatväxling.

4. Avgör vilka trafikslag och resor, eller andra aktiviteter, som ska vara föremål för klimatväxling.

Flygresor och eventuellt bilresor är aktiviteter som har hög klimatbelastning och som kan vara särskilt lämpade för organisationer att belägga med en avgift. För andra än statliga myndigheter kan det vara möjligt att klimatväxlingen tillämpas även vid annan koldioxidgenererande verksamhet, till exempel inköp av vissa varor och tjänster.

5. Utred förutsättningar gällande kontering, bokföringssystem etcetera.

Insamlade medel läggs normalt i en fond inom organisationen, eller snarare på ett separat konto, varifrån utbetalningar sedan kan ske till de ändamål som bestämts inom organisationen.

Det mest förekommande objektet för klimatväxling är flygresor, vilka vanligen bokas genom resebyråer. För myndigheter bör interna konterings- och redovisningsprocesser inkludera rutiner och konton som behövs för att lägga på

klimatväxlingsbeloppen på fakturor och föra in medlen på rätt konto. Det är som utgångspunkt inte tillåtet att placera klimatväxlingsavgiften hos en resebyrå.

En viktig aspekt är att klimatväxlingsavgiften bör framgå tydligt för de som planerar, beställer och beslutar om resor. Det är i det skedet som styrmedlet får störst effekt i den meningen att det lättast påverkar valet av färdmedel.

6. Bestäm ansats för avgifternas storlek och val av avgiftsnivå.

Det är upp till varje enskild myndighet eller annan organisation att bestämma avgiftsnivån för sin klimatväxling. Det finns både enklare och mer sofistikerade eller detaljerade metoder för att bestämma avgifternas storlek. Ett alternativ är att differentiera avgifterna för flygresor så att de tar hänsyn till tillgängligheten för olika destinationer. Resor från exempelvis södra Sverige till orter med mindre tillgång till tåg eller-förbindelser i Norrlands inland kan åsättas en lägre avgift jämför med resor till orter lika långt borta med goda tågförbindelser.

Även här finns en hel del att hämta i den information som till exempel kommuner lagt ut på internet. I avsnitt 4.3.2 redogörs även i mer detalj för olika metoder som kan användas vid fastställande av avgiftsnivå.

7 Avgör vad medlen ska kunna användas till.

Vad de medel som genereras genom klimatväxling kan användas till styrs i vissa fall av de regler som beskrivs i punkt 3 ovan. För myndigheter är det möjligt att genom avgifter på vissa klimatbelastande resor finansiera valet av mindre klimatbelastande transportsätt, såsom tåg och annan energieffektiv kollektivtrafik, eftersom medlen används inom samma anslagspost. Intäkter kan i flera fall användas för att premiera personalens val av miljövänligare resande generellt, exempelvis genom att fonderade medel kan användas för inköp av cyklar som kan användas i tjänsten.

Om regelverket tillåter kan fonderade medel även användas för bredare miljöaktiviteter, till exempel till miljöutbildning, inköp av solceller eller investeringar i snabbbladdare för organisationens eller de anställdas elbilar. Ett annat exempel kan vara att långväga tågresor, som ersätter flygresor, kan medföra extra övernattning och längre restid, vilket skulle kunna ersättas via klimatväxlingsmedlen.

Vissa kommuner har system där individer eller enheter kan ansöka om medel från fonden. Det kan finnas en utsedd nämnd eller liknande som har att bedöma ansökningarna och fördela medlen utifrån beslutade kriterier.

För att skapa engagemang inom organisationen bör medarbetares idéer fångas upp och omhändertas. Idéerna kan resultera i aktiviteter och annat som kan ge miljö- eller klimatnytta.

8. Säkerställ administration och ekonomisystem.

Upprätta de rutiner, konton och annat som behövs för att enkelt belasta och föra över medlen till rätt konton.

Det finns idag möjligheter att skapa ett automatiskt system där exempelvis fakturor från resebyråer skannas av och där poster avseende flygresor med automatik debiteras den betalande enheten med ett fastslaget belopp per flygresor.

9 Starta klimatväxlingen.

Genom att starta klimatväxlingen i mindre skala, eller i en begränsad del av organisationen, kan modellen prövas för att senare utvidgas till att omfatta hela verksamheten, och eventuellt fler aktiviteter och utsläppskällor.

10 Följ upp och utvärdera arbetet med klimatväxlingen.

Det är viktigt att regelbundet följa upp hur systemet påverkar ekonomi, resande och utsläpp. Likaså bör det som är föremål för finansiering med medel från klimatväxlingen utvärderas, till exempel om medlen kan användas annorlunda för att bidra till större klimatnytta. I många fall torde utvärderingen visa på ett behov av eller en möjlighet att justera avgiftsnivåerna.

4.3 Mer om intern klimatväxling

I delavsnittet nedan presenteras mer detaljerad information om juridiska utgångspunkter för klimatväxling på myndigheter, ansatser för att bestämma avgiftsnivåer för klimatväxling, samt exempel på andra organisationers arbete med klimatväxling.

4.3.1 Juridiska utgångspunkter för klimatväxling på myndigheter

En myndighets resor finansieras med det som informellt benämns förvaltningsanslag, det vill säga anslag som i huvudsak är avsett att användas för förvaltningsändamål. En myndighet ska normalt använda förvaltningsanslaget till att finansiera kostnader för förvaltning, så som resor, löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader.

Riksdagen bestämmer hur stort ett anslag ska vara och vilket ändamål det ska ha. Regeringen bestämmer i sin tur hur stor del av anslaget som myndighet får använda och mer detaljerade villkor för hur anslaget får användas. Regeringen har möjlighet att mer i detalj styra användningen av ett anslag genom att dela in anslaget i anslagsposter. Vad regeringen beslutar om anslagen framgår av respektive myndighets regleringsbrev. För att en myndighet ska ha möjlighet att föra över medel mellan anslagsposter krävs regeringens bemyndigande, det vill säga ett regeringsbeslut. För att regeringen ska få flytta medel mellan myndighetens olika anslag krävs riksdagsbeslut.

Möjligheten att växla medel som anslagits till resor beror därför på respektive myndighets regleringsbrev. När medel för exempelvis en mer klimatbelastande resa växlas till att subventionera en mer klimatvänlig resa omfördelas medlen inom samma anslag. Anslaget ramar hindrar därför inte en sådan typ av klimatväxling. Anslaget som finansierar resor får däremot inte användas för en åtgärd som finansieras av en annan anslagspost eller annat anslag, eftersom överföring av

medel mellan olika anslagsposter kräver regeringsbeslut och flytt av medel mellan olika anslag kräver riksdagsbeslut.

Oavsett vilken åtgärd medlen växlas till behöver myndigheten ha rättsligt stöd för att vidta åtgärden. En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, så som lag eller annan författning eller i myndighetens regleringsbrev.¹⁰⁰ Det innebär dock inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar måste ha uttryckligt stöd i ett specifikt bemyndigande. Avsikten med kravet på rättslig grund är att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden.¹⁰¹ Myndigheter har rätt att utföra åtgärder som behövs för att de ska kunna utföra det uppdrag som de är ålagda, så som att resa eller utbilda sin personal, utan att det krävs uttryckligt rättsligt stöd för det.

Naturvårdsverket bedömer mot denna bakgrund att det inte behövs ett specifikt rättsligt stöd för den delen av klimatväxling som består i att göra en mer klimatbelastande åtgärd, som en flygresa, dyrare. Däremot kan det behövas konkret juridisk förankring för den åtgärd som ska finansieras genom de klimatväxlade medlen. Naturvårdsverkets uppfattning är att det inte behövs uttryckligt specifikt rättsligt stöd för att använda klimatväxlade medel till åtgärder som riktar sig internt och som ligger inom myndighetens egen verksamhet, så som att subventionerna myndighetspersonalens kollektivtrafikresor eller att hålla interna utbildningar inom klimatområdet. Däremot behövs rättsligt stöd om medlen ska användas till åtgärder som ligger utanför myndighetens verksamhet och som riktar sig externt, som inköp av biojet, klimatkompensation eller klimatfrämjande projekt som riktar sig externt.

Eftersom anslag som utgångspunkt ska nyttjas under det budgetår som beslutats av riksdagen, måste de klimatväxlade medlen användas samma år som de växlas in. Det är med andra ord som utgångspunkt inte möjligt att samla pengar i en klimatfond för användande under kommande budgetår.

Myndigheter får inte placera pengar utanför staten.¹⁰² Som utgångspunkt är det därför inte tillåtet att en resebyrå hanterar klimatfonden.

4.3.2 Ansatser för att bestämma avgiftsnivåer för klimatväxling

I detta avsnitt redovisas alternativa modeller för uttag av avgifterna, dels några alternativa ansatser för att prissätta koldioxid, det vill säga några alternativa utgångspunkter som kan användas vid val av avgiftsnivå.

VAL AV MODELL FÖR UTTAG AV AVGIFTEN FÖR FLYGRESOR

En avgift för flygresor kan tas ut enligt olika modeller, antingen som en fast avgift per resa, som en procentsats på biljettpriset eller utifrån den uppskattade klimatpåverkan för flygresan i fråga.

¹⁰⁰ Det följer bland annat av 5 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰¹ Prop. 2016/17:180 s. 58 och 59.

¹⁰² Jfr 12 § förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

Det enklaste sättet är att lägga på ett fast belopp per resa, exempelvis 400 kronor för en inrikes och 1000 kr för en utrikes flygresor. Denna modell är lätt att administrera, men är tämligen grov och sambandet mellan en resas faktiska klimatpåverkan och avgift blir svagt. Det kan delvis avhjälpas genom att lägga till flera nivåer, exempelvis att interkontinentala resor har en tredje högre nivå.

Ett annat alternativ är ett procentpålägg på biljettpriset, till exempel 30 procent pålägg på biljettpriset. Då skapas en viss koppling mellan avgift och resans längd och utsläpp, men ofta är sambandet mellan biljettpris och resans klimatpåverkan svagt. Detta blir särskilt tydligt då det ibland kan vara billigare att flyga långa omvägar. Exempelvis kan en sträcka som Arlanda–Paris vara lägre prissatt om man flyger den mer obekväma vägen, exempelvis via Prag än med direktförbindelsen till Paris, medan utsläppen förstås blir avsevärt högre.

Något mer sofistikerat är att beräkna avgiften utifrån hur stora utsläppen är för den faktiska resan i fråga. Organisationen då ta hjälp av en utsläppskalkylator, till exempel den som tillhandahålls av Chalmers i samarbete med flera andra organisationer respektive Naturvårdsverket.¹⁰³ Det finns andra utsläppskalkylatorer, till exempel hos ICAO (FN:s flygorganisation) men där ingår inte höghöjdseffekter. Vid användning av ICAO:s kalkylator ska koldioxidsiffran multipliceras med 1,7 för resor med jetplan över cirka 50 mil för att omfatta även höghöjdseffekterna. Utsläppen i kilo koldioxid för den aktuella resan kan sedan multipliceras med det pris per kilo koldioxid som väljs, se nedan. Denna modell ger en mer tydlig koppling mellan utsläpp och kostnad. Att välja en avgift som delvis utgår från utsläppen med hjälp av en utsläppskalkylator, kräver ett ganska begränsat administrativt arbete, men med fördelen att det kan ge mer effektiv klimatstyrning. En annan fördel är att modellen har en pedagogisk poäng – ju större utsläpp från resan, desto högre avgift.

Bilkörning har fler externa effekter än klimatpåverkan som i sig kan motivera en avgift. Hit hör hälsoeffekter av luftföroreningar och buller, trängsel, tidsförluster, med mera. Det finns visserligen så kallade kalkylvärden för dessa effekter, bland annat i ASEK-arbetet, men osäkerheterna är många och de återspeglar inte nödvändigtvis de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna för en viss körsträcka med bil.¹⁰⁴ Det är rimligare att inom organisationen diskutera sig fram till vad som kan ge önskad styrning och vilka avgiftsnivåer som är lämpliga. Efterhand bör avgiftsnivåerna utvärderas och eventuellt justeras.

VAL AV AVGIFTSNIVÅ

För att bestämma val av avgiftsnivå kan organisationer välja att utgå ifrån, eller relatera till någon av de prissättningar av koldioxid som förklaras nedan, såsom

¹⁰³ Chalmers et al. *Klimatsmartsemester*. 2022. <https://klimatsmartsemester.se/>.

¹⁰⁴ Trafikverket. *ASEK analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden*. 2023. <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/asek-analysmetod-och-samhallsekonomiska-kalkylvarden/>.

klimatekonomiska kostnader, ASEK:s kalkylvärde, priset på EU ETS eller den svenska koldioxidskatten. Det är stor skillnad mellan vad de olika ansatserna ger för belopp och valet av nivå behöver dessutom göras utifrån en avvägning mellan en organisations ekonomiska situation och hur stark styrning man vill ha mot de mer klimatvänliga resorna.

En ansats är att reglera avgiftsnivån utifrån de så kallade skadestånderna, vilka utgår från principen att förorenaren ska betala. Skadestånderna av ett utsläpp av koldioxid och andra klimatgaser är egentligen omöjlig att fastställa då vetenskapen idag inte kan förutsäga de direkta och än mindre alla indirekta konsekvenserna av klimatförändringarna i flera hundra år framåt. Vad klimatförändringarna i slutändan kommer att kosta våra efterlevande är beroende av hur vi globalt lyckas minska utsläppen och faktiskt klara av att nå 1,5 eller 2-gradersmålet. Ett viktigt faktum är att de globala utsläppen alltså ökar. Det är dock möjligt att utifrån befintlig forskning ange ett ungefärligt minimibelopp. Då behöver man även inkludera sådant som riskerna med att vi är på väg att överskrida flera så kallade tipping points, eller tröskelnivåer, och att mänskligheten förlorar makten över temperaturstegringarna. De flesta klimatekonomerna har dessutom haft till vana att genom så kallad diskontering skriva ner framtida kostnader för klimatskador till nära noll när dessa infaller i framtiden, till exempel om 50 år eller senare. Adekvata värderingsmetoder i kombination med senare års sammantagna klimatforskning, pekar därmed mot att ett minimivärde för nyttan av klimatåtgärder, i form av att undvika framtida klimatskador, rimligen bör sättas till åtminstone 10 kronor per kilo koldioxid.¹⁰⁵

Ett koldioxidvärde som har etablerats i Sverige är ASEK:s kalkylvärde för koldioxid.¹⁰⁶ ASEK är knutet till Trafikverket och tar fram analysmetoder och kalkylvärden för ekonomiska analyser av bland annat investeringar i transportinfrastruktur. Kalkylvärdet, vilket ska återspegla nyttan av klimatåtgärder, är för närvarande 7 kronor per kilo koldioxid.

En ytterligare ansats för att bestämma avgiftsnivån utgår från priset på utsläppsrätter i EU:s handelssystem EU ETS. Alternativet ger en relativt låg värdering, där priset ligger på cirka 1 krona per kilo koldioxid.¹⁰⁷ Priset är beroende av hur många utsläppsrätter som sätts på marknaden. Priset på utsläppsrätterna kan förväntas stiga när antalet utsläppsrätter i framtiden, enligt fattade beslut, kommer att minska år för år.

Om en organisation även vill inkludera kostnader för höghöjdseffekter i sin klimatväxling kan det göras på olika sätt. Längre flighter med jetplan ger i

¹⁰⁵ Detta bygger på analyser och syntes av klimatekonomisk litteratur och av senare års klimatforskning. Se till exempel verk av klimatekonomerna Franck Ackerman eller Martin Weitzman som har uttryckt det som att det är rimligt att skadestånderna vid fortsatta höga utsläppsnivåer (de ökar globalt fortfarande) snarast bör betraktas som oändligt höga utifrån adekvat hantering av risk, bland annat kopplade till självförstärkande återkopplingar och riskerna för ostoppbara självgenererande temperaturstegringar.

¹⁰⁶ Trafikverket. ASEK Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden. 2023.

¹⁰⁷ Pris maj 2023. <https://carboncredits.com/carbon-prices-today/>.

genomsnitt höghöjdseffekter som motsvarar cirka 70 procent av koldioxidutsläppen. För att även inkludera höghöjdseffekterna kan koldioxidutsläppen, och rimligen även avgiften, med en sådan ansats multipliceras med en faktor 1,7. Som framgår i avsnitt 3.3.1 varierar höghöjdseffekterna i hög grad bland annat mellan olika flighter och atmosfäriska förhållandena, men 1,7 är ett etablerat genomsnittligt värde utifrån befintligt vetenskapligt underlag.¹⁰⁸ Hänsyn kan tas till att korta flygresor, under cirka 50 mil, eller propellerplan inte ger några höghöjdseffekter alls.

4.3.3 Andra organisationers arbete med klimtväxling

Flera kommuner, regioner, myndigheter och andra organisationer använder sig av intern klimtväxling med lyckat resultat, där klimtväxlingsmodeller har utformats utifrån organisationens ambitionsnivå och uppbyggnad.

Två kommuner som arbetar med klimtväxling är Kalmar och Tomelilla kommun. Kalmar kommun använder bland annat medlen från klimtväxling av flygresor till att finansiera kostnaden av fossilfritt bränsle i flygen och processen att ta fram fossilfritt bränsle.¹⁰⁹ Tomelilla kommun har arbetat med att stegvis öka avgiften på klimatbelastade resor med flyg eller bil. Fram till 2022 var påslaget på avgiften för flygresor 30 procent. Från och med 2022 ökar påslaget för avgifterna på flygresor årligen, med målet att påslaget ska vara 100 procent 2026.¹¹⁰

Region Skåne driver projektet Klimtväxling i Skåne som medfinansieras av den Europeiska Regionala utvecklingsfonden (ERUF). Region Skåne har även tagit fram information för hur andra organisationer kan skraddarsy en egen modell för att arbeta med klimtväxling.¹¹¹ Dessutom har Region Skåne tagit fram en rapport från år 2020 som redovisar andra kommuner och företags erfarenheter om klimtväxling.¹¹² Rapporten presenterar framgångsfaktorer för att kunna arbeta med intern klimtväxling och effekter av modellen. Viktiga områden för effektiv klimtväxling är tydlig och kontinuerlig kommunikation kring modellen och återkoppling om resultat. Det är viktigt att ledningen uppmärksammar frågan, att modellen är enkel att hantera, enkel att förstå och är hållbar administrativt.¹¹³

Västra Götalandsregionens modell för klimtväxling innefattar en avgift på flygresor och andra resor med fossila bränslen, som sedan används för att

¹⁰⁸ Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. 2021.

¹⁰⁹ Kalmar kommun. *Riktlinjer för klimtväxling*. 2020.

¹¹⁰ Tomelilla kommun. *Hållbar utveckling*. 2023. <https://www.tomelilla.se/kommun-och-politik/hallbar-utveckling>.

¹¹¹ Region Skåne. *Klimtväxling*. 2022.

¹¹² Region Skåne. *Att klimtväxla – andras erfarenheter av att klimtväxla*. 2020. <https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/klimtvaxling/andras-erfarenheter-av-att-klimtvaxla.pdf>.

¹¹³ Ibid.

finansiera interna åtgärder för regionens klimatarbete.¹¹⁴ Region Uppsala arbetar med klimatväxling genom att lägga på en avgift på 30 procent på flygresor till Göteborg, Malmö och Umeå, samt resan till och från flygplatsen. Arbetet har bidragit till att flygresor mellan 2018 och 2019 minskade med 26 procent samt att resor med tåg har ökade under perioden med 36 procent.¹¹⁵

Det finns ett även ett fåtal myndigheter som arbetar med klimatväxling, bland annat Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Medarbetare kan ansöka om medel från klimatfonden, som styrs av en intern styrgrupp.¹¹⁶

¹¹⁴ Västra Götalandsregionen. *Klimatväxling*. 2023. <https://www.vgregion.se/om-vgr/organisation-och-verksamhet/miljovgr/arbetssatt-och-styrning/klimatvaxling/>.

¹¹⁵ Region Uppsala. *Regions Uppsalas klimatväxling ger effekt*. 2019. <https://region uppsala.se/politik-och-paverkan/pressrum/2019/november/region-uppsalas-klimatvaxling-ger-effekt/>.

¹¹⁶SLU. *Klimatfonden*. 2023. <https://internt.slu.se/stod-service/admin-stod/miljo/slus-klimatfond/#contact-information-header>.

5. Referenser

Författning

Svensk rätt

SFS 2020:486 Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar

SFS 2018:585 Säkerhetsskyddslag

SFS 2017:1201 Lag om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel

SFS 2017:900 Förvaltningslag

SFS 2016:1146 Lag om upphandling inom försörjningssektorerna

SFS 2016:1145 Lag om offentlig upphandling

SFS 2011:223 Anslagsförordning

SFS 2010:185 Förordning med instruktion för Trafikverket.

SFS 2009:907 Förordning om miljöledning i statliga myndigheter

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag

SFS: 1998:769 Förordning om statlig inköpssamordning

SFS 1974:152 Regeringsform

EU-rätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

EU-kommissionen. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001, Europaparlamentets och rådets 116 förordning (EU) 2018/1999 och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70 EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652. Bryssel den 14.7. 2021 COM (2021) 557 final 2021/0218 (COD). Europeiska kommissionen. 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52021PC0557> (Hämtad:2023-06-01).

Rättsfall

EU-domstolen

Domstolens dom av den 21 december 2016, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord mot Region Hannover, C-51/15, EU:C:2015:985.

Domstolens dom av den 4 december 2003, Wienstrom GmbH mot Republiken Österrike, C-448/01, EU:C:2003:651.

Offentligt tryck

Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946.

Finansdepartementet. *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner. Rapport 2013:10*. Stockholm: Regeringskansliet, 2013. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/ESO-2013_10-tillwebben.pdf (Hämtad: 2023-04-26).

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling.

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

Rapporter

Cames, M. et al. *How additional is the Clean Development Mechanism. Analysis of the Application of current tools and proposed alternatives*. Study prepared for DG CLIMA. Öko- Institut e.V. 2016. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2017-04/clean_dev_mechanism_en.pdf (Hämtad: 2023-05-12).

EASA. *European Aviation Environmental Report*. European Union Aviation Safety Agency. 2022. https://www.easa.europa.eu/eo/sites/default/files/2023-02/230217_EASA%20EAER%202022.pdf (Hämtad: 2023-05-12).

Ekonomistyrningsverket, *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om anslag och inkomstitlar, ESVFA 2022:3*, 2022.

Hansson, J., et. al., *Framtida bränsleval för flyg, sjöfart och vägtransporter ur ett energisystemperspektiv - Analys av kostnadseffektivitet och andra viktiga kriterier vid bränsleval samt elektrobränslets miljöpåverkan*. 2022. Rapport nr FDOS 26:2022. <https://f3centre.se/sv/samverkansprogram> (Hämtad:2023-05-24).

IEA. *Are conditions right for biojet to take flight over the next five years?* IEA 2021. <https://www.iea.org/articles/are-conditions-right-for-biojet-to-take-flight-over-the-next-five-years> (hämtad: 2023-04-05).

Kamb, Anneli, Larsson, Jörgen, Nässén Jonas, Åkerman, Jonas. *Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor Metodutveckling och resultat för 1990 – 2014*. Göteborg: Institutionen för energi och miljö, Chalmers tekniska högskola, 2016. <https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/240574/240574.pdf> (hämtad: 2023-04-05).

Kammarkollegiet. *Förstudierapport inom Flygresor inrikes*, Rapport:23.2-7883-19, Kammarkollegiet. 2020. <https://www.avropa.se/globalassets/forstudierapporter-vt-it/fohrstudierapport-inom-flygresor-inrikes-dnr.-23.2-7883-19.pdf?v=8d7bf5ca6a5e180>. (Hämtad: 2023-04-13).

Klimatpolitiska rådet. *Klimatpolitiska rådets rapport 2023*. 2023.Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2023/03/klimatpolitiskaradetrappor2023.pdf> (Hämtad: 2023-05-24).

Konjunkturinstitutet. *Miljö, ekonomi och politik 2020: Upphandling med klimathänsyn*. 2020. Konjunkturinstitutet. 2020.https://www.konj.se/download/18.173d7010176466cd9f81e77/1607520947540/MEK2020_sammanfogad%20fil.pdf (Hämtad: 2023-04-26).

Miljömålsrådet, *Miljömålsrådets årsrapport 2021 - inklusive förslag till regeringen*. 2021.

<https://www.regeringen.se/contentassets/7856752cd51e44ee8ad88abb46855ec6/miljomalsradets-arsrapport-2021.pdf> (Hämtad: 2023-05-24).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*. PM: 2020:11275. MSB. 2020.

<https://www.msb.se/contentassets/75e789d780c741cd9c8621eac846ec21/uppdatera-d-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf> (Hämtad 2023-04-03).

Naturvårdsverket. *Klimatkompensation – vägledning och Information om Klimatkompensation*. Naturvårdsverket. 2020. Ärendenummer: NV-04550-17 (Ej publicerad).

Naturvårdsverket. *Miljöledning i staten 2022, En redovisning av hur statliga myndigheter arbetar med att minska sin miljöpåverkan*. Rapport: 7101.

Naturvårdsverket. 2023. <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/7100/978-91-620-7101-1/> (Hämtad 2023-04-03).

Naturvårdsverket. *Report for Sweden on climate policies and measures and on projections. In accordance with article 18 under Regulation (EU) No 2018/1999 of the European parliament and of the Council Decision on the Governance of the Energy Union and Climate Action*. Naturvårdsverket.2023.

<https://www.naturvardsverket.se/496ff2/contentassets/caf14fb0008a41d29b9d51228f874fcb/report-for-sweden-march-2023.pdf?language:sv> (hämtad:2022-05-10).

Naturvårdsverket. *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning* Naturvårdsverket. 2023.

<https://www.naturvardsverket.se/4974df/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredovisning-2023-04-13.pdf> (2023-05-12).

Rab, Naiem (red.), *Basbok Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

2017. <https://forum.esv.se/globalassets/handledningar-pdf/basbok-hur-finansierar-statliga-myndigheter-sin-verksamhet.pdf> (Hämtad 2023-04-06).

Statens Energimyndighet. *ER 2022:15 Kontrollstation för reduktionsplikten*. 2022 Delrapport 2 av 2. ER.

Trafikanalys. *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*. Rapport 2022: 14. Trafikanalys.2022.

https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_14-forslag-som-leder-till-transportsektorns-klimatomstallning.pdf. (Hämtad 2022-02-28).

Trafikanalys. *Styrmedel för luftfartens klimatomställning*. PM: 2022:8.

Trafikanalys.2022. https://www.trafa.se/globalassets/pm/2022/pm-2022_8-styrmedel-for-luftfartens-klimatomstallning.pdf (Hämtad 2023-02-28).

Trafikverket. *Resfria möten – en handledning*. Publikation: 2010:058. Trafikverket.

2010. https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/10649/RelatedFiles/2010_058_resfria_moten_en_handledning.pdf (Hämtad: 2023-04-03).

Transportstyrelsen. *Transportstyrelsens uppföljning enligt förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, Rapporteringsår 2022*. Rapport Dnr TSV 2023-1543. Transportstyrelsen. 2023. https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/press/statistik/uppfoljning_myndigheter/2022/transportstyrelsens-uppfoljning-enligt-forordning-2020_486-om-miljo--och-trafiksakerhetskrav-for-myndigheters-bilar-tsv-2023-1543.pdf (2023-05-12).

Transportstyrelsen. *Minskade koldioxidutsläpp från flygresor: Möjlighet för myndigheter att bli kund hos Fly Green Fund Åtgärd inom Miljömålsrådet*. Rapport: 2017:6448. Transportstyrelsen. 2017. <https://sverigemiljomal.se/contentassets/9baa6b5a4f1e490c93eefdbaa5c7861/2017/transportstyrelsen-minskade-koldioxidutslapp-flygresor.pdf>. (Hämtad 2022-02-28).

Webbsidor

Air France. *Sustainable aviation fuel*. Air France. 2023. <https://www.airfrance.se/information/developpement-durable/carburants-aviation-durables> (Hämtad:2023-04-05).

Avropa.se. *Ramavtal Inrikes flygresor*. Kammarkollegiet.2023. <https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-inrikes/> (Hämtad: 2023-04-06).

Avropa.se. *Ramavtal Utrikes flygresor*. Kammarkollegiet.2022. <https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/resor-och-boende/Flygresor/flygresor-utrikes-europa/> (Hämtad: 2023-04-06).

BRA. *Bioflygbiljetter*. FlygBRA. 2023. https://www.flygbra.se/bioflygbiljett_ (Hämtad: 2023-04-05).

Dagens Nyheter. *”Vi sänker reduktionsplikten – för barnfamiljernas skull”* DN Debatt 8 maj 2023. <https://www.dn.se/debatt/vi-sanker-reduktionsplikten-for-barnfamiljernas-skull/> (Hämtad: 2023-05-24).

Europeiska rådet. *55% paketet*. Europeiska unionens råd. 2023. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (Hämtad: 2023-05-12).

European commission. *Environmental sustainability of energy generation from forest biomass*. European commission. 2021. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news/environmental-sustainability-energy-generation-forest-biomass-2021-01-26_en (Hämtad: 2023-05-12).

Fly Green Fund. *Reducera Dina resors koldioxidutsläpp*. 2023. Fly Green Fund. <https://flygreenfund.se/> (Hämtad: 2023- 04-06).

Fossilfritt Sverige. *Klimatväxlingsutmaningen*. Fossilfritt Sverige. 2022. <https://fossilfritt Sverige.se/utmaningar/klimatvaxlingsutmaningen/> (Hämtad: 2023-04-04).

F3. *Bioflygbränsle, Biojet*. F3 Centre. 2020. <https://f3centre.se/sv/faktablad/bioflygbransle-biojet/> (Hämtad: 2023-04-28).

- IEA. *Are conditions right for biojet to take flight over the next five years*. IEA.2021. <https://www.iea.org/articles/are-conditions-right-for-biojet-to-take-flight-over-the-next-five-years>. (Hämtad: 2023-04-28).
- Jet A1 Fuel, *Jet Fuel Price Today, 26 mars 2023*. 2023.<https://jet-a1-fuel.com/> (Hämtad: 2023-03-26).
- Kalmar kommun. *Riktlinjer för klimatväxling*. Kalmar kommun 2020.Riktlinjer för klimatväxling kommunövergripande.docx (live.com). (Hämtad:2023-04-05).
- Klimatsmartsemester. *Klimatsmartsemester*. Chalmers et al. 2022. <https://klimatsmartsemester.se/> (Hämtad: 2023-05-12).
- KLM Airlines. *Hållbart flygbränsle*. KLM Airlines. 2023.<https://www.klm.se/information/sustainability/sustainable-aviation-fuel> (Hämtad: 2023-04-05).
- Lufthansa Group. *Green fares: fly more sustainably*. Lufthansa Group. 2023. <https://www.lufthansa.com/se/en/green-fare> (Hämtad:2023-04-05).
- Naturvårdsverket. *Hållbar Bioenergi*. 2023. Naturvårdsverket.<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-energin/hallbar-bioenergi> (Hämtad: 2023-05-12).
- Naturvårdsverket. *Miljöledning i staten*. Naturvårdsverket. 2023. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljomal-och-miljoledning/miljoledning-i-staten/arlrig-rapportering-for-miljoledning-i-staten/#E-1429156060> (2023-05-12).
- Region Skåne. *Klimatväxling i Skåne*. Region Skåne. 2022. <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/miljo-och-klimat/klimatvaxling-i-skane/> (Hämtad: 2023-02-27).
- Region Skåne. *Att klimatväxla – andras erfarenheter av att utforma, införa och förvalta klimatväxling*. Region Skåne. 2020.<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/klimatvaxling/andras-erfarenheter-av-att-klimatvaxla.pdf> (Hämtad: 2023-04-05).
- Region Uppsala. *Region Uppsalas klimatväxling ger effekt*. Region Uppsala. 2019. <https://region uppsala.se/politik-och-paverkan/pressrum/2019/november/region-uppsalas-klimatvaxling-ger-effekt/> (Hämtad 2023-04-05).
- Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. Royal Aeronautical Society. Royal Aeronautical Society, *Easy does it for greener skies*. 2021. <https://www.aerosociety.com/news/easy-does-it-for-greener-skies/>(Hämtad: 2023-05-12).
- SAS. *Biobränsle*. SAS 2023 <https://www.sas.se/flyg-med-oss/tillaggstjanster/biobransle/> (Hämtad:2023-04-05).
- Skatteverket. *Vad är en tjänsteresa*. Skatteverket. 2023. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.4/326316.html> (Hämtad 2023-04-03).

SkyNRG. *Fueling a new era of progress in aviation*. SkyNRG. 2023 <https://skynrg.com/> (Hämtad: 2023-04-06).

Sveriges lantbruksuniversitet. *Klimatfonden*. SLU. <https://internt.slu.se/stod-service/admin-stod/miljo/slus-klimatfond/> (Hämtad: 2023-04-05).

Trafikverket. *ASEK analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden*. Trafikverket. 2023. <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/asek-analysmetod-och-samhallsekonomiska-kalkylvarden/> (Hämtad: 2023-05-12)

Trafikverket. *Allmänna råd*. REMM. 2023. <https://www.remm.se/rad-och-stod/allmanarad/> (Hämtad: 2023-04-03).

Trafikverket. *REMM - För bättre digitala möten i svenska myndigheter*. REMM. 2023. <https://www.remm.se/> (Hämtad: 2023-04-03).

Trafikverket. *REMM 10-stegsmetoden*. REMM. 2022. <https://www.remm.se/10-stegsmetoden/>. (Hämtad: 2023-04-03).

Transportstyrelsen. *Flygplansstatistik*. Transportstyrelsen. 2023. <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/statistik/flygplatsstatistik-/> (Hämtad: 2023-04-05).

Tomelilla kommun. *Hållbar utveckling*. Tomelilla kommun. 2023. <https://www.tomelilla.se/kommun-och-politik/hallbar-utveckling> (Hämtad: 2023-04-04).

Upphandlingsmyndigheten. *Nationella upphandlingsstrategin*. Upphandlingsmyndigheten. 2023. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/nationella-upphandlingsstrategin/> (Hämtad 2023-05-08).

Västra Götalandsregionen. *Klimatväxling – Västra Götalandsregionens interna program för klimatväxling*. VGR. 2023. <https://www.vgregion.se/om-vgr/organisation-och-verksamhet/miljovgr/arbetsatt-och-styrning/klimatvaxling/> (Hämtad: 2023-04-05).

Personlig kommunikation

Statens inköpscentral (Mailkonversation 22 februari 2023–06 mars 2023).

Montelius, Josefine, Transportstyrelsen (e-postkonversation 15 maj, 2023).

Sandstedt, Ulrica, utredare på Ekonomistyrningsverket (Digitalt dialogmöte 24 februari 2023).

Strömberg, Christer, Trafikverket, Uppdragsledare REMM. (Mailkonversation 20 april 2023 – 27 april 2023).

Bilaga 1. Uppdraget

Uppdrag om minskade utsläpp från myndigheternas resor och transporter (M2022/01238)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att analysera och föreslå hur arbetet med minskade utsläpp från myndigheternas resor och transporter kan utvecklas för att minska utsläppen. Naturvårdsverket ska:

- Ta fram ett koncept för intern klimatväxling som premiera hållbara transportsätt för statliga myndigheter utformat så att det även kan användas av andra organisationer, exempelvis kommuner och företag.
- Lämna förslag till regeringen på hur de formella kraven på myndigheterna att främja minskat resande, klimatsmarta transportsätt och mötes- former, såsom virtuella möten, kollektivtrafik och uppföljningsbara mål för hållbart resande kan skärpas, exempelvis inom ramen för miljöledning i staten.
- Med stöd av Upphandlingsmyndigheten analysera förutsättningarna för myndigheter och andra offentliga aktörer att vid biljettköp av tjänsteresor med flyg välja biljetter med lägre klimatpåverkan eller andra trafikslag även om priset är högre, samt att analysera olika alternativ och lämna förslag med utgångspunkt i kostnadseffektivitet och klimatnytta. Analysen ska ta hänsyn till styrmedel på EU-nivå.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 juni 2023.

Närmare om uppdraget

Staten behöver gå före och visa vägen i klimatomställningen, en del i detta handlar om hållbara resor och transporter. För att nå dit kan det behövas både tydliga krav och praktiska förutsättningar för olika typer av offentliga aktörer att verksamhetsanpassat minska utsläppen från resor och transporter. Myndigheternas arbete med att minska klimatpåverkan från resor och transporter ska inte omöjliggöra för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter eller begränsa lokal närvaro.

Koncept för intern klimatväxling

En modell för att stimulera överflyttning till klimatsmarta tjänsteresor är att införa en intern klimatväxling, vilket förts fram av bl.a. Fossilfritt Sverige. Detta har prövats i flera kommuner och regioner med lyckat resultat. I korthet kan modellen exempelvis innebära att organisationen internt lägger en extra kostnad på klimatbelastande resor såsom flyg och bilkörning. Pengarna sparas på ett klimatkonto som sedan används för att subventionera resor med exempelvis kollektivtrafik för de anställda inom organisationen. Det innebär att pengarna styr mot klimatsmarta val och att pengarna stannar inom organisationen och gör nytta. Naturvårdsverket ska ta fram ett koncept för intern klimatväxling som premierar hållbara transportsätt för statliga myndigheter. Förslaget bör beakta att många myndigheter upphandlar resebyråer och att förslaget, för att bli användbart bör utformas så att det kan användas vid upphandling. En vägledning bör tas fram för att konceptet ska även kunna användas av andra organisationer, t.ex. kommuner och företag.

Skärpta krav på myndigheter att minska klimatpåverkan från resor och transporter

Naturvårdsverket ska lämna förslag till regeringen på hur kraven på myndigheterna att främja klimatsmarta transportsätt och mötesformer, såsom virtuella möten, kollektivtrafik kan skärpas. Uppdraget berör också förslag på uppföljningsbara mål för myndigheternas omställning mot hållbara tjänsteresor. I uppdraget ingår att föreslå hur detta bör styras och regleras, i första hand genom att lämna förslag på komplettering av befintliga förordningar och i andra hand genom att ta fram förslag på ny förordningstext. Förslaget bör utformas med utgångspunkten att det ska gälla de statliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen (2009:907). Undantag ska preciseras för verksamheter eller delar av verksamheter där krav riskerar att försvåra för myndigheterna att fullgöra sina uppdrag, detta gäller särskilt samhällskritisk verksamhet.

Upphandling för att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor

Naturvårdsverket ska med stöd av Upphandlingsmyndigheten analysera förutsättningarna för myndigheter och andra offentliga aktörer att vid biljettköp av tjänsteresor med flyg välja biljetter med lägre klimatpåverkan eller andra trafikslag även om priset är högre. Ett exempel på detta är alternativ där biljettpriset även bekostar merkostnaden för en högre andel biojet. I uppdraget ingår att analysera utbud och prisbild för olika alternativ och lämna förslag med utgångspunkt i kostnad och klimatnytta.

Naturvårdsverket ska analysera möjligheten för offentliga aktörer att använda offentlig upphandling som ett sätt att främja utsläppsminskningar vid tjänsteresor. I detta ingår att analysera möjligheten att nyttja tjänster för upphandling av biojetbränsle som ett sätt att främja klimatreduktion i samband med tjänsteresor.

Skälen för regeringens beslut

Trafikarbetets utveckling är en av de faktorer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas till 2030 och 2045. För att etappmålet för inrikes transporter och det övergripande klimatmålet ska kunna nås behöver Sverige bli ett mer transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten. För att vara trovärdig i arbetet behöver staten föregå med gott exempel. Det sätt på vilket staten nyttjar transportsystemet ska vara långsiktigt hållbart och samtidigt stimulera en hållbar utveckling av transportsektorn.

Den extraordinära situation som rått under covid-19-pandemin har fått till följd att myndigheterna utvecklat nya arbetssätt och hittat nya lösningar för samverkan och kontakt med andra aktörer. Dessa erfarenheter utgör en god grund för myndigheterna att även efter pandemin nyttja IT-lösningar och tillämpa resefria möten.

Statliga myndigheter har olika typer av uppdrag och därmed varierar behoven av internationella kontakter och att genomföra tjänsteresor. En del av myndigheternas tjänsteresor sker med flyg. En viktig del i att stötta flygets klimatomställning är att främja en efterfrågan på biojetbränsle. Det finns också skillnader mellan myndigheter beträffande vilka förutsättningar de har att själva påverka om en tjänsteresa ska genomföras eller inte. Myndigheterna har därmed olika möjligheter att minska utsläppen från tjänsteresor samtidigt

som det är prioriterat att utsläppen minskas. Myndigheterna har också prioriterat frågan olika, vilket resulterat i att några myndigheter redan har minskat sina utsläpp mycket medan andra inte har gjort det. Alla myndigheter behöver, med hänsyn till sin verksamhet och sina påverkbara förutsättningar, analysera användandet av tjänsteresor och hitta sätt att minska sina utsläpp.

Bilaga 2. Myndigheters andel av flygresor

Tabell 4. Myndigheternas andel av inrikes och utrikes flygresor.¹¹⁷

Inrikes flygresor 2019	
Antalet myndighetsresor:	658 615
Totalt antal passagerare (resor):	6 974 329
Myndigheternas andel (%):	~ 8–9
Utrikes flygresor 2019	
Antal myndighetsresor på det statliga avtalet:	213 200
Uppräkning myndigheters flygresor utanför avtal:	213 200
Totalt antal myndighetsresor:	426 400
Totalt antal passagerare (resor):	30 946 595
Myndigheternas andel (%):	~ 1,3 - 1,5
Totala svenska flygmarknaden 2019	
Antal enkelresor inrikes och utrikes för myndigheter:	1 084 937
Totalt antal inrikes och utrikes passagerare (resor):	37 920 924
Myndigheternas andel av svenska flygmarknaden (%):	~2,8 - 3

Siffrorna i Tabell 4 är enbart uppskattningar av resor och inte exakta siffror. Antal myndighetsresor baseras på statistik från Statens inköpscentral som beskriver antalet segment, motsvarande enkelresor, som bokats via de statliga ramavtalen. Ramavtalen bedöms täcka den absoluta majoriteten av myndigheternas inrikes flygresor. För utrikes flygresor är ramavtalen inte lika heltäckande, även om 10 flygbolag omfattades av ramavtalen 2019. Beräkningarna av antalet utrikes resor som myndigheter gör utgår från antagandet att lika många utrikesresor köps utanför det statliga ramavtalet, till exempel flygningar till eller från destinationer där ingen avtalsleverantör flyger, som inom ramavtalet. Antalet utrikes flygresor är alltså fördubblat jämfört med den redovisade statistiken från Statens inköpscentral.¹¹⁸ Flygplatsstatistik från Transportstyrelsen beskriver totalt antal passagerare till och från samtliga svenska flygplatser.¹¹⁹ En enkelresa i statistiken från Statens inköpscentral bedöms motsvara en passagerare i Transportstyrelsens statistik.

¹¹⁷ Statens inköpscentral (Mailkonversation 22 februari 2023–06 mars 2023).

¹¹⁸ Statens inköpscentral (Mailkonversation 22 februari 2023–06 mars 2023).

¹¹⁹ Transportstyrelsen. *Flygplansstatistik*. 2023.

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/luffart/statistik/flygplatsstatistik/>.