

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
anneli.giorgi@regeringskansliet.se

Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

I2021/00867

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker förslagen i huvudsak men avviker i frågorna om direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar som Skatteverket anser endast delvis bör införas, frågan om att fördela insatserna för att nå minimimålen som Skatteverket anser bör införas på annat sätt samt miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar som Skatteverket anser delvis bör införas.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Rättslig grund, minimimål och författningsstruktur (5.1)

2.1.1 Författningsform och författningsstruktur (5.1.3)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.2 Lagens tillämpningsområde (5.2)

2.2.1 Direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar (5.2.1)

Skatteverket tillstyrker förslaget om att direktupphandlingar undantas lagens tillämpningsområde. Skatteverket avstyrker dock att övriga icke direktivstyrda upphandlingar ska omfattas.

Tillämpningsområdet i artikel 3.1 a och c i direktiv (EU) 2019/1161 är, liksom tidigare artikel 3 a i direktiv 2009/33/EG, knutet till upphandlingar som omfattas av LOU- och LUF-direktivet. Därmed skulle lagens tillämpningsområde kunna begränsas till sådana upphandlingar som är direktivstyrda när det gäller inköp, leasing, hyra och hyrköp samt tjänsteavtal enligt tabell 1 i bilagan till direktivet. I skälen för förslaget anges att direktupphandlingar bör undantas från tillämpningsområdet då det rör sig om relativt låga belopp sett i relation till de upphandlingsvärden som blir aktuella inom lagens tillämpningsområden.

Samma argumentation bör vara giltig för att även undanta icke direktivstyrda upphandlingar. Skatteverket har på grund av myndighetens storlek sällan upphandlingsbehov inom lagens tillämpningsområde som understiger tröskelvärdet. Då tröskelvärdet är så lågt i förhållande till vad exempelvis en modern bil kostar anser Skatteverket att uppfyllandet av de miljömål som eftersträvas inte riskeras av att en upphandlande myndighet skulle kunna skaffa

ytterligare 1-2 bilar per år jämfört med om endast direktupphandlingar undantas. Upphandlande myndigheter kan dock ha nytta av att vid dessa få tillfällen exempelvis kunna köpa in något enstaka fordon som inte uppnår varken utsläppskrav eller de krav som krävs för att göra undantag från utsläppskraven.

2.2.2 Köp, leasing, hyra och hyrköp av bilar (5.2.2)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.2.3 Tjänstekoncessioner för kollektivtrafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning (5.2.3)

Förslaget rör inte Skatteverkets verksamhet. Skatteverket har därför inte några synpunkter på förslaget.

2.2.4 Köp av vissa tjänster (5.2.4)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs. Skatteverket har dock följande synpunkter på förslaget.

De uppräknade tjänsterna innebär en utvidgning av direktivets tillämpningsområde, och motiveras i skäl 12 med att tjänsterna bör vara sådana som omfattas av aktuella fordonskategorier i direktivet och att fordonen då utgör en central del av respektive avtal.

Skatteverket identifierar här vissa potentiella framtida problem. Detta gäller möjligen främst under den andra referensperioden. De typer av fordon som behövs vid utförandet av tjänsterna kan för leverantörsmarknaden kosta stora belopp. För att kunna få tillbaka den investering som görs krävs det att fordonen får rulla de mil och uppnå den ålder som krävs av investeringskalkylen. Om fordon som uppfyller kraven inte lyckas tas fram i tid av biltillverkarna, de blir allt för dyra eller om leverantörerna tvingas byta fordon i förtid så kan det i bästa fall medföra att leveranser inom de specificerade tjänsteområdena blir dyrare och i värsta fall att leverantörer måste avstå att lämna anbud. Olika leverantörer har av naturliga skäl olika investeringscykler och riskerar att hamna i otakt med lagen.

Framförallt mindre leverantör på området kan potentiellt få problem med att lämna anbud om fordonsbestånd i överensstämmelse med direktivet saknas vid den aktuella upphandlingen och en investering i nya fordon är orealistisk. Detta skulle i förlängningen kunna strida mot föresatserna i upphandlingsdirektiven om att tillvarata små och medelstora leverantörers kapacitet.

2.2.5 Undantag från lagens tillämpningsområde (5.2.5)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.3 Andra eller längre gående krav vid upphandling (5.3)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

2.4 Definitioner som tas bort eller ändras (5.4)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.5 Nya ord och uttryck i lagen (5.5)

2.5.1 Lätt bil och ren lätt bil (5.5.1)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs. Skatteverket har dock följande synpunkter på förslaget.

Genom att i direktivet definiera ”lätt bil” från i teorin noll, upp till 5 ton så inkluderas förhållandevis många olika fordonstyper med stora variationer i användningsområde och krav på fordonets kapacitet. Skatteverket ser en risk, framförallt från och med den andra referensperioden att fordon särskilt i den högre delen av viktskalan upp till 5 ton kan få problem med att uppfylla kraven. Det skulle exempelvis kunna röra sig om tyngre transportbilar för fjärrtransporter där eldrift kanske inte är ett möjligt alternativ.

2.5.2 Ren tung buss, ren tung lastbil och alternativa drivmedel (5.5.2)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.5.3 Utsläppsfri buss (5.5.3)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.5.4 Referensperioder (5.5.4)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.5.5 Fordonskategorier som undantas (5.5.5)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.6 Minimimålen för Sverige vid upphandling (5.6)

2.6.1 Krav på upphandlande myndigheter och enheter att uppfylla minimimålen (5.6.2)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.6.2 Hur minimimålen ska uppfyllas (5.6.3)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.6.3 Frågan om att fördela insatserna för att nå minimimålen (5.6.4)

Skatteverket avstyrker att varje upphandlande myndighet och enhet var för sig bör uppnå minimimålen.

I direktivet framgår det att minimimålen är fastställda på medlemsstatsnivå och det är upp till medlemsstaterna att fördela måluppfyllelseinsatserna mellan olika upphandlande myndigheter och enheter. Det är därför inte givet att kraven nationellt måste utformas så att alla upphandlande myndigheter och enheter ska nå upp till respektive minimimål. Skatteverket känner inte till övriga upphandlande myndigheter och enheters behov men bedömer att det troligtvis finns olika förutsättningar hos dessa att nå kraven. Skatteverket bedömer därför att det bör vara mer ändamålsenligt att se varje upphandlande myndighet och enhets behov för sig och att minimimålen därmed bör uppnås gemensamt på medlemsstatsnivå.

Skatteverket inser dock att förslaget ger en enklare metod för uppfyllande av minimikraven. Om förslaget därför ändå genomförs anser Skatteverket att en analys bör göras gällande respektive upphandlande myndighets och enhets möjligheter och förutsättningar att uppnå målen.

2.7 Rapportering, uppgifter och uppföljning (5.7)

2.7.1 Uppgifter vid upphandling och avrop (5.7.3)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.7.2 Rapportering och uppföljning till EU (5.7.4)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.8 Miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar (5.8)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs i den del som avser att definitionen ren lätt bil för den första referensperioden enligt 5 § lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet införs som krav på bilar och lätta lastbilar i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

Skatteverket avstyrker dock att förslaget genomförs utan att vissa förändringar/förtydliganden samtidigt genomförs i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

En myndighet som uppfyller minimimålen enligt lagförslaget (en lägsta andel av det totala antalet lätta bilar som omfattas av lagen) måste med aktuellt förslag för resterande inköp, leasing och upphandlingar uppfylla förordningens krav. Förordningen innebär därmed totalt sett mycket skärpta krav på myndigheter under regeringen i förhållande till direktivet. Direktivet och lagen förenklar för övrigt delvis mycket komplexa miljöaspekter till endast en del av den totala livscykeln, nämligen utsläpp av koldioxid per körd distans. Områden som exempelvis energiåtgång/utsläpp vid tillverkning/återvinning samt hållbarhet i materialval och dess ursprung vid tillverkning bortses ifrån. Skatteverket ser oaktat detta självklart positivt på att staten bör vara en föregångare i miljöarbete och hänsyn. Myndigheterna måste dock i första hand kunna utföra sina uppdrag, och Skatteverket föreslår därför följande förändringar/förtydliganden i förordningen. De särskilda skäl som finns i förordningen bör förändras/förtydligas i syfte att ge upphandlande myndigheter tydligare vägledning vid tillämpning. Med tanke på de betydligt hårdare krav som kommer att ställas bör förtydligandet av de särskilda skälen säkerställa att det finns förhållandevis generösa möjligheter att tillämpa dessa på i de fall exempelvis teknikutveckling inte uppnås i den mån som krävs.

2.9 Artiklar som inte behöver genomföras i svensk rätt (5.9)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (5.10)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.11 Konsekvenser (6)

Skatteverket delar till större del den bedömning som är gjord i promemorian gällande konsekvenser.

Promemorian innehåller flertalet bedömningar och förväntningar som måste förverkligas, samt förhållanden som bör vara på plats för att möjliggöra uppfyllandet av lag och förordning. I det fall de kommande tio årens utveckling överensstämmer med förutsättningarna i promemorian så delar Skatteverket bedömningen i promemorian. Skatteverket kan dock se vissa risker som inte utvecklats i promemorian. För att målsättningarna ska nås måste dels en omfattande utbyggnation av infrastruktur för laddning av fordon vara inte bara planerad utan även genomförd, dels måste elförsörjning vara säkrad och dels måste teknikutveckling på fordonsområdet hålla en hög takt för att kunna tillgodose myndigheternas skiftande behov och samtidigt klara miljökraven. Skatteverket kan även se mer kortsiktiga risker, en av de främsta är att upphandlande myndigheter och enheter måste säkra egen infrastruktur för laddning. Risker här ligger i att myndigheterna som huvudregel är hyresgäster och kan ha begränsade möjligheter att agera på eget initiativ utan fastighetsägarens medgivande. Risker är störst gällande myndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

3 Konsekvenser för Skatteverket

För Skatteverket innebär de ändringar som föreslås i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon främst en utökad medvetenhet och kontroll vid upphandling. Då en utökning nu sker av direktivets tillämpningsområde är det främst transportrelaterade tjänster (gällande Kammarkollegiet se nästkommande stycke) som påverkar Skatteverkets verksamhet och upphandlingsarbete. Skatteverket bedömer att den kompetens som behövs finns internt och att Skatteverkets kostnader för denna typ av upphandling inte ska behöva påverkas.

De förändringar som föreslås i förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar kommer att påverka Skatteverket både primärt och sekundärt. Då huvuddelen av de upphandlingar som genomförs inom förordningens och även lagens tillämpningsområde ligger inom ramen för statlig inköpsamordning så kommer Skatteverket endast i undantagsfall genomföra egna upphandlingar inom området. Skatteverket kommer därmed att påverkas främst genom nya ramavtal att avropa ifrån. I det fåtal fall Skatteverket behöver genomföra egna upphandlingar bedöms behövd kompetens finnas internt och Skatteverkets kostnader för denna typ av upphandling inte ska behöva påverkas. Den sekundära påverkan bedöms främst vara av teknisk och avtalsmässig natur såsom eventuella utmaningar med hyresvärdars infrastruktur för laddning.

Skatteverket bedömer sammantaget att promemorians förslag bidrar positivt till Sveriges utveckling och Skatteverkets kostnader bör i enlighet med promemorian sammantaget inte öka. Skatteverkets önskar dock att de synpunkter som framförts gällande framförallt förordningen i denna remiss höras.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Johan Arbnor. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, avdelningschefen Anette Backlund och sektionschefen Thomas Flodin.

Katrin Westling Palm