

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är positiv till krav som leder till minskad klimatpåverkan från fordon men anser att kraven ska vara rimliga och leda till klimatnytta som helhet.
- SKR motsätter sig att EU-direktivet överimplementeras, både genom att kraven föreslås läggas på samtliga myndigheter och genom att förslaget omfattar upphandlingar under tröskelvärdena.
- SKR poängterar att genomförandet bör lösas med mer flexibla krav och till större klimatnytta genom att beakta upphandlande myndigheters andra satsningar på fossilfria fordon, och tillhörande infrastruktur.
- SKR avstyrker föreslagen ändring av miljöbilsdefinitionen som enbart omfattar elektriska fordon.
- SKR avstyrker promemorians förslag om vilka bussklasser som ska omfattas och anser istället att den avgränsning som ges av EU-direktivet ska gälla.
- SKR anser att Upphandlingsmyndigheten inte är bäst lämpad huvudman för insamling, uppföljning och rapportering utan att det finns andra myndigheter som är mer lämpade för uppdraget.
- SKR anser att tidplanen för EU-direktivets genomförande är orimlig och bör ses över.
- SKR anser att flera oklarheter i lagformuleringarna behöver ses över för ett bättre genomförande av EU-direktivet.

Sveriges Kommuners och Regioners ställningstagande

I promemoria ”Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster”, nedan kallad *promemorian*, lämnas regeringens förslag till författningsändringar för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, nedan kallat *EU-direktivet*.

Positivt med en inriktning för fler rena fordon genom upphandling

Många svenska kommuner och regioner har kommit långt i sitt arbete med att ställa om sina transporter för att sänka de klimatpåverkande utsläppen genom breda, och ofta teknikneutrala, satsningar på fordon, användning, körning, biodrivmedel och

elektrifiering etc. Flera kommuner och regioner har också varit föregångare genom att testa ny teknik och oprövade alternativa drivmedel.

SKR anser att det är bra att krav från EU och nationell nivå driver på omställningen mot klimatneutralitet genom tydliga och långsiktiga mål och förutsägbara styrmedel som stöttar kommuner och regioner i deras omställningsarbete. Det är också nödvändigt för att det nationella målet om att minska utsläppen från transportsektorn med 70 % till år 2030 ska kunna nås. Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för omställningen till en hållbar transportsektor. EU-direktivet, och dess genomförande i svensk lagstiftning, är därför en av många pusselbitar på väg mot en fossiloberoende fordonsflotta och SKR är därför i grunden positiv till implementeringen av EU-direktivet, men anser att kraven i svensk lagstiftning måste vara tydliga och leda till klimatnytta som helhet. SKR ser också att många kommuner och regioner har höga ambitioner när det gäller både elektrifiering och vätgasanvändning för sina transporter, och menar därför att Sverige som medlemsland har goda förutsättningar att leva upp till direktivet

Omotiverad överimplementering

EU-direktivets minimimål är ställda för varje medlemsstat att säkerställa. Detta innebär att Sverige som helhet ska uppnå minimimålen inom varje referensperiod. Promemorian ställer däremot krav på att varje upphandlande myndighet ska uppnå minimimålen var för sig. SKR menar att detta innebär en oönskad överimplementering som inte gynnar omställningen mot en större andel rena fordon som helhet i Sverige utan istället ställer krav på regioner och kommuner som kan leda till suboptimeringar, och i värsta fall ökade utsläpp. Att ställa samma krav på elektrifiering på varje upphandlande myndighet riskerar att vara till men för pågående satsningar för en fossilfri fordonsflotta, i linje med Sveriges nationella arbete med fossilfria transporter. Kraven bör istället utformas på ett sätt som är flexibelt, skapar stor klimatnytta, använder det nationella handlingsutrymmet samt respekterar lokal och regional rådgighet genom att beakta annat pågående arbete mot en fossilfri fordonsflotta.

EU-direktivet omfattar endast upphandlingar som överskrider tröskelvärdena för offentlig upphandling.¹ I promemorian föreslås däremot att utöka denna skyldighet till att omfatta även upphandlingar under tröskelvärdena, vilket även det är en överimplementering av EU-direktivet. Eftersom drygt hälften av de upphandlingar som årligen genomförs i Sverige sker under tröskelvärdena² innebär nuvarande förslag en massiv ökning av både kostnads- och arbetsbördan för alla inblandade aktörer. SKR menar att den administrativa bördan som kommer att läggas på upphandlade organisationer, framför allt kommuner och regioner, underskattas. SKR anser därför att det är olämpligt att utöka omfattningen till upphandlingar under tröskelvärdena och att denna frivilliga utökning av implementeringen ska tas bort.

¹ Artikel 3 EU-direktivet.

² Sidan 50 Statistik om offentlig upphandling 2020, Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4, Konkurrensverkets rapport 2020:5.

Mer flexibla krav efterfrågas

SKR anser att klimatpåverkan från drivmedel och fordon ska bedömas utifrån hela livscykelperspektivet, ”well-to-wheel”, för att få en rättvisande bild av dess verkliga påverkan, samt att det är viktigt med ett teknikneutralt angreppssätt. Inom EU finns en, ur svensk synvinkel, något problematisk syn på drivmedel som inte alltid tar hänsyn till helhetsperspektivet utan istället fokuserar enbart på utsläppen från avgasröret. SKR efterfrågar därför att lagstiftningen ska ge ett tydligt utrymme för teknikneutralitet och livscykelperspektiv på faktisk klimatpåverkan från fordon och drivmedel. Förutsättningarna behöver samtidigt vara långsiktiga och förutsägbara, för att minska osäkerheten för investeringar. Regionala och kommunala intressen och engagemang behöver också i högre grad tas tillvara i arbetet med minskad klimatpåverkan från transportsektorn och investeringar som gjorts får inte spolieras på osakliga grunder.

SKR menar att det är problematiskt att biodrivmedel, och i synnerhet biogas, exkluderas från att ingå i definitionen för rena lätta bilar. Krav som enbart pekar mot elektrifiering riskerar att leda till suboptimering och minskad klimatnytta. Det slår mot etablerade samarbeten, uppbyggd infrastruktur och gjorda investeringar, och till tveksam klimatnytta. Det gäller exempelvis för de kommuner och regioner som satsat på biogasfordon med tillhörande infrastruktur och samarbeten kring produktion och leverans, system där organiskt avfall omhändertas och nyttiggörs för att ersätta fossila bränslen, samtidigt som restprodukten biogödsel kan minska användningen av fossilt konstgödsel. För många verksamheter i stora delar av Sverige är ännu inte elbilar ett rimligt alternativ. Infrastrukturen för laddning är inte tillräckligt utbyggd utanför tätorterna för att kunna hantera behov av laddning under pågående verksamhet, och enbart laddning på natten, kommer inte att vara tillräckligt. Det kan också leda till att det behövs fler elbilar än motsvarande som körs med förnybara drivmedel på grund av den tid som måste avsättas för laddning.

SKR föreslår därför att krav utformas med hänsyn till upphandlande organisationers andel av fossilfria fordon, så att det medger undantag från att uppfylla förordningens huvudkrav på 38,5% elbilar. Kraven bör åtminstone även omfatta biogasfordon, i enlighet med nuvarande nationell miljöbilsdefinition. Om inte mer flexibla krav kan införas anser SKR åtminstone att en möjlighet till dispens bör införas för att säkerställa att benen inte slås undan för fungerande klimatsatsningar bara för att satsningen inte ryms inom EU-direktivets snäva rapporteringsmall. En sådan möjlighet till dispens bör kunna införas utan att Sverige missar sitt nationella åtagande enligt EU-direktivet.

Olämpligt med nytt förslag till miljöbilsdefinition

Efter att i två år ha varit utan en miljöbilsdefinition i Sverige beslutade regeringen för mindre än ett år sedan att miljöbilsdefinitionen ska följa definitionen av klimatbonusbilar, d v s utsläpp av max 60 g CO₂ per km eller ett gasdrivet fordon.

Enligt promemorian föreslås nu miljöbilsdefinitionen ändras till densamma som för kravet att uppfylla EU-direktivet om ren lätt bil. En förändring av nuvarande miljöbilsdefinition behövs dock inte för att uppfylla kraven i EU-direktivet, och nuvarande miljöbilsdefinition förhindrar inte uppfyllandet av EU-direktivet, vilket även konstateras i promemorian.

Beslutet om en ny miljöbilsdefinition föregicks av en lång process där många berörda parter fick bidra, och ligger också i linje med flera andra styrinstrument inom transportområdet. Fördelen med nuvarande miljöbilsdefinition är att biogasbilar kan väljas när inte elbilar är möjliga att använda av olika skäl, samtidigt som deras klimatpåverkande utsläpp är mycket låga. Utifrån att nationella styrmedel behöver vara långsiktiga och konsekventa är det också olämpligt att utan mycket goda skäl ändra definitionen så snart efter att den tagits fram.

SKR anser att det olämpligt anpassa miljöbilsdefinitionen till EU-direktivets syn på rena lätta bilar och att det skickar helt fel signaler till såväl myndigheter och organisationer, som företag och allmänhet. SKR avstyrker därför föreslagen förändring av miljöbilsdefinitionen.

Behåll EU-direktivets avgränsning av vilka bussklasser som ska omfattas

SKR har tidigare framfört vikten av att EU-direktivets genomförande inte leder till ökade kostnader för kollektivtrafiken. SKR välkomnade därför utfallet 2019 för ändringen av direktiv 2009/33 om att enbart omfatta klass I/A-fordon för stadstrafik eftersom det inte är ekonomiskt försvarbart att införa el- och gasdrift för långsträckta linjer utanför tätort som ursprungsförslaget angav. SKR anser det därför vara anmärkningsvärt att promemorians förslag utan konsekvensbeskrivning skiljer sig från EU-direktivet i fråga om vilka bussar som omfattas.

Enligt 2 a § i promemorians förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster innebär det att bussar som överstiger 5 ton faller inom lagens tillämpningsområde om de har tillverkats med, eller utformats för, befordran av ståplatspassagerare. Denna avgränsning följer inte EU-direktivet. Av artikel 3.2.b i direktiv 2009/33/EG och artikel 3.2, 3.3 i förordning 661/2009 framgår att bussar kan ha ståplatspassagerare utan att vara varken klass I- eller klass A-fordon. Detta innebär att lagförslaget i promemorian avviker från EU-direktivet och att även klass II³, regionbussar med ståplatser, omfattas av lagförslaget.

Den regionala kollektivtrafiken med buss består till stor del av bussar i regiontrafik, bussar som ofta har möjlighet att ta ståplatspassagerare även vid körning utanför tätorter. För vissa av dessa bussar och linjer är det lämpligt med eldrift medan en stor andel regionbussar trafikerar långa sträckor som i dagsläget omöjliggör eller kraftigt försvårar möjligheterna att använda utsläppsfria fordon.

³ Se ECE-R 107, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A42015X0618%2801%29>

SKR ser inte att konsekvenserna av utvidgningen av vilka bussklasser som ska omfattas i Sverige har utretts. SKR anser att det är anmärkningsvärt att det föreslås avvikelser som kan medföra stora ekonomiska konsekvenser utan utredning. SKR avstyrker därför 2 a § i promemorians förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster och anser att den avgränsning som ges av EU-direktivet ska gälla.

Ansvarig myndighet bör vara annan än Upphandlingsmyndigheten

I promemorian föreslås att Upphandlingsmyndigheten ska vara ansvarig myndighet för insamlandet av uppgifter, uppföljning och information samt för rapportering till EU-kommissionen. SKR menar att det hade varit motiverat att utreda om ansvaret borde ligga på någon annan myndighet, där såväl Transportstyrelsen som Statistiska centralbyrån torde vara mer lämpade. För SKR är det av största vikt att inte systemen för rapportering och uppföljning skapar ökade administrativa bördor för Sveriges kommuner och regioner och att systemet utformas så att det inte blir resurskrävande för upphandlande myndigheter och enheter. SKR anser att föreslagen lösning kan skapa framtida problem för kommuner och regioner, liksom för genomförandet av EU-direktivet i Sverige.

Tidplan för ikraftträdande av föreslagna lagar och förordningar är orimlig

SKR anser att den föreslagna tidplanen är orimlig och bör ses över för att undvika onödigt arbete, oklarheter och ytterligare förseningar. EU-direktivets implementering i Sverige innebär en retroaktiv lagstiftning som kommer att vara praktiskt svårt att genomföra såväl för kommuner och regioner som inrapporterande parter som för ansvarig myndighet, då uppstartstiden för insamling av uppgifter blir för kort. Promemorian underskattar även det omfattande arbete som kommer att krävas för implementeringen.

Ytterligare otydligheter som behöver ses över och förtydligas

SKR anser att det finns flera oklarheter och missförstånd i lagformuleringarna som behöver förtydligas och/eller revideras så att genomförandet av EU-direktivet kan ske på ett så rättssäkert och följsamt sätt som möjligt för alla inblandade parter. Otydligheterna rör till exempel formulering om rapporteringsfrekvens, krav på rapportering, förhållande mellan överordnad och underordnad rättsakt. I det senare exemplet verkar det som om tilldelade avtal och ingångna ramavtal i denna bestämmelse fått samlingsnamnet avslutade upphandlingar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande