

Trafikutskottets betänkande 2021/22:TU14

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

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om ändring i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster med den ändringen att 5 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3. Utskottet ställer sig vidare bakom regeringens förslag till lag om ändring i lagen om kollektivtrafik. Ändringarna görs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Förslaget innebär att lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet ska gälla alla upphandlingar över tröskelvärdena som omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Varje upphandlande myndighet och enhet ska uppnå minimimålen och för varje angiven referensperiod och efterföljande femårsperioder uppfylla de krav som ställs i fråga om den minsta andelen rena bilar i de avtal som respektive myndighet eller enhet tilldelar efter upphandlingar som omfattas av lagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

Vidare föreslår utskottet att riksdagen avslår ett motionsyrkande om miljöbilsdefinitionen.

I betänkandet finns en reservation (C).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:187 Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens lagförslag	6
Miljöbilsdefinitionen	11
Reservation	15
Miljöbilsdefinitionen, punkt 2 (C).....	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	16
Propositionen	16
Följdmotionen	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	17
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag	26

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster med den ändringen att 5 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,

2. lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:187 punkterna 1 och 2.

2. Miljöbilsdefinitionen

Riksdagen avslår motion

2021/22:4504 av Anders Åkesson och Mikael Larsson (båda C).

Reservation (C)

Stockholm den 21 april 2022

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Magnus Jacobsson (KD), Teres Lindberg (S), Denis Begic (S), Maria Stockhaus (M), Jasenko Omanovic (S), Jimmy Ståhl (SD), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Åsa Coenraads (M), Mikael Larsson (C), Richard Herrey (M) och Axel Hallberg (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2021/22:187 Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Med anledning av propositionen har en motion väckts. En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1 och regeringens lagförslag finns i bilaga 2. I bilaga 3 återfinns utskottets förslag till ny lydelse av 5 § i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (grunddirektivet) syftar till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon samt att förbättra transportsektorns bidrag till EU:s miljö-, klimat- och energipolitik. Detta ska ske genom att upphandlande myndigheter och enheter samt vissa andra vid inköp av vägtransportfordon beaktar energi- och miljöpåverkan vid användning under hela den tid fordonet är i drift. Kommissionens utvärdering av grunddirektivet visar att effekterna av direktivet har varit mycket begränsade. För att förstärka den offentliga upphandlingens betydelse för att främja marknadsintroduktion av rena och energieffektiva vägtransportfordon antogs därför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (ändringsdirektivet). Grunddirektivets titel har ersatts med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena vägtransportfordon till stöd för utsläppsnål mobilitet.

Det svenska upphandlingsregelverket består av tre huvudsakliga lagar: lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, förkortad LUF och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, förkortad LUK.

Sedan den 1 juli 2011 gäller lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Lagen genomför grunddirektivet och gäller vid upphandlingar enligt LOU, LUF eller LUK om upphandlingen avser köp eller leasing av bilar eller köp av persontransporttjänster som tillhandahålls av ett kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

Den 1 januari 2017 infördes nya bestämmelser om upphandling av kollektivtrafik i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Enligt denna lag ska

lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster tillämpas vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen de författningsändringar 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.

Direktivet innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att de avtal som tilldelas efter upphandling av fordon och vissa tjänster, bl.a. kollektivtrafik, uppfyller krav på en minsta andel miljöanpassade fordon, s.k. minimimål. Minimimålen avser referensperioder och skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Målen är också uppdelade mellan olika slag av fordon.

Regeringen föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 juni 2022.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster med den ändringen att 5 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3 och lag om ändring i lagen om kollektivtrafik. Lagen om miljökrav vid upphandling ska gälla alla upphandlingar över tröskelvärdena som omfattas av LOU och LUF. Varje upphandlande myndighet och enhet ska uppnå minimimålen och för varje angiven referensperiod och efterföljande femårsperioder uppfylla de krav som ställs i fråga om den minsta andelen rena bilar i de avtal som respektive myndighet eller enhet tilldelar efter upphandlingar som omfattas av lagen.

Bakgrund

Ändringsdirektivet är liksom grunddirektivet ett minimidirektiv med en gemensam lägsta nivå för att uppnå de miljömål som anges i artikel 191 i fördraget om EU:s funktionssätt. Medlemsstaterna ska säkerställa att upphandling av fordon och tjänster uppfyller vissa minimimål. Minimimålen uttrycks som en minsta procentandel rena bilar av det totala antalet bilar som omfattas av berörda avtal och ska beräknas för en referensperiod. Direktivet anger två specifika referensperioder. Minimimålen är vidare uppdelade i två huvudgrupper – lätta respektive tunga bilar.

Medlemsstaterna skulle senast den 2 augusti 2021 ha satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Propositionen

Författningsform och lagens rubrik

Regeringen föreslår att ändringsdirektivet ska genomföras genom ändringar i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Lagens rubrik ska ändras till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet. Vidare föreslås att s.k. dynamiska hänvisningar till EU-rättsakter ska användas. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den lydelse som gäller vid varje tidpunkt.

Ord och uttryck i lagen

Betydelsen av vissa ord enligt andra författningar

Regeringen föreslår att bil, personbil, lätt lastbil, tung lastbil, buss och totalvikt ska ha samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Med ambulans, likbil, mobilkran, rullstolsanpassad bil och bepansrad bil ska avses detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858. Andra ord och uttryck än de som särskilt anges i lagen ska enligt regeringens förslag ha samma betydelse som i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. Definitionerna av leasing och livslängd ska enligt regeringens förslag tas bort liksom hänvisningen till EU:s kollektivtrafikförordning och lagen om upphandling av koncessioner.

Vad som avses med lätt bil och ren lätt bil

Regeringen föreslår att med lätt bil ska avses en personbil, en lätt lastbil eller en buss med en totalvikt av högst 5 ton. Med ren lätt bil avses en lätt bil som under den första referensperioden har ett utsläpp av koldioxid som inte överstiger 50 gram per kilometer och ett utsläpp av luftföroreningar vid verklig körning (Real Driving Emissions, RDE) som är mindre än 80 procent av de tillämpliga utsläppsgränserna samt en lätt bil som under den andra referensperioden och för varje följande femårsperiod inte har något utsläpp av koldioxid.

Vad som avses med ren tung buss, ren tung lastbil och alternativa drivmedel

Regeringen föreslår att med ren tung buss avses en buss med en totalvikt över 5 ton som är ett elfordon eller drivs med ett annat alternativt drivmedel än el. Med ren tung lastbil avses en tung lastbil som är ett elfordon eller drivs med ett annat alternativt drivmedel än el. Med alternativa drivmedel avses bränslen eller kraftkällor som, åtminstone delvis, fungerar som ersättning för fossila oljekällor för energiförsörjning till transporter och som kan bidra till förbättring av miljöprestandan inom transportsektorn.

Vad som avses med utsläppsfri buss

Regeringen föreslår att med utsläppsfri buss avses en buss med en totalvikt över 5 ton som släpper ut mindre än 1 gram koldioxid per kilowattimme, fastställt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 och EU-förordningar som har antagits med stöd av den förordningen, eller mindre än 1 gram koldioxid per kilometer, fastställt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 och EU-förordningar som har antagits med stöd av den förordningen.

Referensperioder

Regeringen föreslår att den första referensperioden ska avse tiden fr.o.m. den 2 augusti 2021 t.o.m. den 31 december 2025. Den andra referensperioden ska avse tiden fr.o.m. den 1 januari 2026 t.o.m. den 31 december 2030.

Bemyndiganden

Regeringen föreslår att den ska få meddela ytterligare föreskrifter om betydelsen i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen av uttrycket alternativa drivmedel. Regeringen ska enligt förslaget få meddela föreskrifter om betydelsen i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen av ordet elfordon.

Lagens tillämpningsområde

Direktivstyrda upphandlingar

Regeringen föreslår att lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet ska gälla alla upphandlingar över tröskelvärdena som omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Lagen ska däremot inte gälla upphandlingar som omfattas av lagen om upphandling av koncessioner (LKU).

Köp, leasing, hyra och hyrköp av bilar

Regeringen föreslår att lagen ska gälla vid upphandling enligt LOU eller LUF, om upphandlingen avser köp, leasing, hyra eller hyrköp av bilar.

Köp av vissa tjänster

Regeringen föreslår att lagen ska gälla vid upphandling enligt LOU eller LUF, om upphandlingen avser köp av följande tjänster som var och en omfattas av en viss s.k. CPV-kod: kollektivtrafik på väg, passagerartransporter på väg för särskilda ändamål, icke-reguljära passagerartransporter, sophämtning, postransporter på väg, pakettransporter, postutdelning och paketutlämning. CPV-koder används i den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (Common Procurement Vocabulary).

Tjänstekoncessioner för kollektivtrafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning

Regeringen gör bedömningen att lagen även i fortsättningen bör gälla vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss.

Undantag från lagens tillämpningsområde

Regeringen föreslår att lagen inte ska gälla för bussar med en totalvikt som överstiger 5 ton och som inte är klass I- eller klass A-fordon, bilar som är konstruerade och tillverkade eller anpassade för användning av Försvarsmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten, bilar som används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden, ambulanser, likbilar, mobilkranar eller bilar som är rullstolsanpassade eller bepannade.

Andra eller strängare krav vid upphandling

Regeringen gör bedömningen att en upphandlande myndighet eller enhet även fortsättningsvis bör få ställa andra eller strängare krav på den upphandlade varan eller tjänsten än som följer av lagen.

Minimimålen för Sverige vid upphandling

Upphandlande myndigheter och enheter ska uppfylla minimimålen

Regeringen föreslår att varje upphandlande myndighet och enhet ska uppnå minimimålen och för varje angiven referensperiod och efterföljande femårsperioder uppfylla de krav som ställs i fråga om den minsta andelen rena bilar i de avtal som respektive myndighet eller enhet tilldelar efter upphandlingar som omfattas av lagen.

Hur minimimålen ska uppfyllas

Regeringen föreslår att för varje referensperiod och för varje följande femårsperiod ska andelen rena lätta bilar uppgå till minst 38,5 procent av det totala antalet lätta bilar som tilldelade avtal omfattar. För den första referensperioden ska andelen rena tunga lastbilar uppgå till minst 10 procent och andelen rena tunga bussar uppgå till minst 45 procent av det totala antalet tunga lastbilar respektive bussar som tilldelade avtal omfattar. För den andra referensperioden och för varje följande femårsperiod ska andelen rena tunga lastbilar uppgå till minst 15 procent och andelen rena tunga bussar uppgå till minst 65 procent av det totala antalet tunga lastbilar respektive bussar som tilldelade avtal omfattar. Därutöver ska minst hälften av den angivna andelen rena bussar vara utsläppsfria bussar. För den första referensperioden ska dock andelen utsläppsfria bussar få minskas till en fjärdedel, om mer än 80 procent av samtliga bussar som tilldelade avtal omfattar är tvåvåningsbussar. Vid upphandling som avser köp, leasing, hyra eller hyrköp ska antalet bilar inom varje avtal som tilldelats under respektive referensperiod och efterföljande femårsperioder utgöra underlag för beräkningen av om kraven är uppfyllda. Vid upphandling av tjänster ska antalet bilar som är avsedda att användas för att tillhandahålla tjänsterna som ingår i varje avtal som tilldelats under respektive referensperiod utgöra underlag för beräkningen av om kraven är uppfyllda.

Ett bemyndigande om undantag från kraven

Regeringen föreslår att den ska få meddela föreskrifter om undantag i fråga om vilka upphandlande myndigheter och enheter som ska uppfylla kraven i 8–10 §§, och den andel rena bilar som tilldelade avtal ska omfatta.

Rapportering, uppgifter och uppföljning

Rapportering och uppföljning nationellt

Regeringen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för de upphandlande myndigheterna och enheterna i fråga om de avtal som myndigheterna eller enheterna har tilldelat efter upphandlingar som omfattas av lagen.

Rapportering och uppföljning till EU bör inte regleras i lag

Regeringen gör bedömningen att skyldigheten för medlemsstaterna att underrätta kommissionen om de åtgärder som har vidtagits och avsikter om framtida genomförandeåtgärder inte bör regleras särskilt i lag.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att de föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juni 2022.

Konsekvenser

När det gäller konsekvenser för staten bedömer regeringen att myndigheter under regeringen kan uppfylla minimimålen utan merkostnader. Förslagen kan därmed hanteras inom de befintliga anslagsramarna. När det gäller konsekvenser för kommuner och regioner bedöms att kommuner och regioner kan uppfylla minimimålen utan merkostnader. Inskränkningen i det kommunala självstyret som lagförslagen medför är enligt regeringens bedömning proportionerlig. Vidare bedömer regeringen att författningsförslagen innebär endast indirekta effekter för företag. När det gäller konsekvenser för miljön gör regeringen bedömningen att utsläppen av koldioxid och hälsopåverkande luftföroreningar och bullernivåer minskar. Författningsförslagen gynnar därmed miljö kvalitetsmålen. Enligt regeringens bedömning bör inte författningsförslagen påverka jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringens proposition innehåller de förslag till författningsändringar 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. Detta innebär att ändringar behöver göras i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster och i lagen om kollektivtrafik.

Under ärendets beredning har uppdagats att regeringens lagförslag har saknat ett förtydligande om att lagen om miljökrav vid upphandling av bilar

och vissa kollektivtrafiktjänster endast ska gälla upphandlingar över tröskelvärdena. Skälen för detta utvecklas av regeringen i propositionens avsnitt 6.3.1. Utskottet föreslår därför att regeringens förslag ska antas med ett tillägg i 5 §. Ett nytt andra stycke med följande lydelse föreslås läggas till: ”Lagen gäller dock endast om upphandlingens värde beräknas uppgå till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 eller 2 § lagen om offentlig upphandling eller 5 kap. 1 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.” Av andra stycket framgår därmed att lagen endast gäller vid upphandling där upphandlingens värde beräknas uppgå till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 eller 2 § LOU eller 5 kap. 1 § LUF, jfr artikel 3.1 a och 3.1 c i direktivet i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2019/1161.

Regeringens lagförslag och utskottets förslag till tillägg innebär bl.a. att lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet ska gälla alla upphandlingar över tröskelvärdena som omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Varje upphandlande myndighet och enhet ska uppnå minimimålen och för varje angiven referensperiod och efterföljande femårsperioder uppfylla de krav som ställs i fråga om den minsta andelen rena bilar i de avtal som respektive myndighet eller enhet tilldelar efter upphandlingar som omfattas av lagen.

Utskottet anser att lagförslagen är väl avvägda. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen bör anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster med den ändringen att 5 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3 och lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Miljöbilsdefinitionen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om miljöbilsdefinitionen. Utskottet framhåller bl.a. att hänsyn bör tas till den faktiska klimatpåverkan som ett drivmedel har i ett livscykelperspektiv och att hållbara biodrivmedel är ett klimatmässigt bra alternativ i många upphandlingssituationer. Utskottet betonar att lagförslaget är ett genomförande av ett EU-direktiv där det inte finns möjlighet att ändra definitionerna av ett rent fordon.

Jämför reservationen (C).

Propositionen

I propositionen anges att flera remissinstanser är kritiska till att kraven på rena fordon fokuserar på utsläppen från avgasröret och inte tar hänsyn till ett livscykelperspektiv hos fordon och drivmedel. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att hänsyn bör tas till den faktiska klimatpåverkan

som ett drivmedel har i ett livscykelperspektiv och att hållbara biodrivmedel är ett klimatmässigt bra alternativ i många upphandlingssituationer. Regeringen betonar att lagförslaget emellertid är ett genomförande av ett EU-direktiv där det inte finns möjlighet att ändra de definitioner av ett rent fordon som finns i direktivet. Regeringen påminner vidare om att kraven på rena fordon endast gäller en del av den totala upphandlingen av fordon och transporttjänster. Det kommer fortfarande att vara möjligt att upphandla t.ex. gasdrivna lätta fordon och bussar som använder HVO100.

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4504 föreslår Anders Åkesson och Mikael Larsson (båda C) att miljöbilsdefinitionen ska vara teknikneutral och fokusera på fordonets utsläpp – well-to-wheel – samt inkludera biogasfordon. Motionärerna anser att biogasfordon spelar en viktig roll i övergången till det fossilfria samhället och menar att regeringen underskattar den problematik som EU:s definition av rena fordon innebär eftersom det innebär att alla bilar som drivs med ett bränsle (utom vätgas) kommer att missgynnans och i princip fasas ut.

Bakgrund

Förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar trädde i kraft den 1 juli 2020 och innehåller bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters inköp och leasing av bilar samt för myndigheters upphandling av bilhyra och taxiresor. Förordningen syftar till att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar och gäller för myndigheter under regeringen. Förordningen omfattar bl.a. en ny miljöbilsdefinition, som innebär en skärpning av klimatkraven på de fordon som myndigheter köper in. Den skärpta miljöbilsdefinitionen följer regelverket för klimatbonusbilar: en miljöbil är en personbil eller en lätt lastbil som uppfyller kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar.

Upphandlingsmyndigheten fick i december 2019 i uppdrag av den dåvarande regeringen att lämna förslag på åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska kunna bidra till att nå klimatmålen och för att de upphandlingsinsatser som ger störst klimatnytta för pengarna ska kunna prioriteras. I mars 2021 lämnade myndigheten åtgärdsförslag för hur offentliga upphandlingar ytterligare ska kunna bidra till att klimatmålen nås. Förslagen är i huvudsak sådana som regeringen och statliga myndigheter kan driva och besluta om. Det handlar bl.a. om att staten ska visa vägen, om tydligare regelverk och om att höja upphandlande organisationers kompetens kring effektiv och hållbar upphandling. Regeringen gav i februari 2022 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att stärka och utveckla den offentliga upphandlingen så att den i ökad utsträckning bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi. Tanken är att den offentliga upphandlingen ska bidra till

klimatomställningen genom att behoven i ökad utsträckning tillgodoses med giftfria, fossilfria och cirkulära lösningar i enlighet med den klimatpolitiska handlingsplanen och strategin för cirkulär ekonomi. Upphandlingsmyndigheten ska bl.a. utveckla teknikneutrala kriterier för cirkulära, giftfria och fossilfria produkter och tjänster. Inledningsvis ska arbetet främst fokusera på de mest prioriterade produkt- och materialströmmarna i enlighet med regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Myndigheten ska också ta fram och successivt skärpa kriterier för upphandling som leder till nollutsläpp från arbetsmaskiner och tunga vägtransporter, samt en vägledning som underlättar upphandling som leder till elektrifiering av transporter och arbetsmaskiner. Satsningen omfattar 15 miljoner kronor 2022 och ska möjliggöra att Upphandlingsmyndigheten kan stärka sitt befintliga stöd men också för att på lång sikt vidareutveckla och fördjupa ytterligare generell och avancerad vägledning inom alla delar av inköp och upphandling samt för att genomföra insatser för spridning och kommunikation.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att de avtal som tilldelas efter upphandling av fordon och vissa tjänster, bl.a. kollektivtrafik, uppfyller krav på en minsta andel miljöanpassade fordon. En viss andel av medlemsstaternas offentliga upphandling av fordon och vissa tjänster, bl.a. kollektivtrafik, ska utgöras av s.k. rena fordon. Exempelvis en ren lätt bil får enligt EU-direktivet släppa ut maximalt 50 gram koldioxid per kilometer och 38,5 procent av den samlade offentliga upphandlingen måste klara detta gränsvärde.

I oktober 2021 meddelade regeringen att gasbilar ska fortsätta att klassas som miljöbilar hos statliga myndigheter. Regeringen kommer inte att gå vidare med det förslag om förändrad miljöbilsdefinition som lämnades i en promemoria från Infrastrukturdepartementet i mars 2021 med förslag till de författningsändringar som krävs för att genomföra direktiv 2019/1161, och därmed kommer gasbilar även i fortsättningen att kunna upphandlas av statliga myndigheter. I budgetpropositionen för 2022 lämnades förslag om att klimatbonus- och miljöbilsdefinitionen ändras så att den får samma koldioxidkrav som definitionen av en s.k. ren lätt bil i det EU-direktiv som Sverige kommer att genomföra. Infrastrukturministern anförde att en viktig del i omställningen av transportsektorn är att förbättra förutsättningarna för hållbara bränslen, som fordonsgas, och därför har regeringen infört stöd för utveckling och inköp av fordonsgasbussar och fordonsgasbilar.

Tidigare riksdagsbehandling

Ett motionsyrkande om miljöbilsdefinitionen behandlades i februari 2022 i betänkande 2021/22:TU7 Väg- och fordonsfrågor. Utskottet föreslog att riksdagen skulle avslå yrkandet, och riksdagen biföll utskottets förslag. Utskottet framhöll bl.a. att förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för

myndigheters bilar från 2020 syftar till att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar och att förordningen omfattar en miljöbilsdefinition. Utskottet pekade även på att regeringen har meddelat att gasbilar även i fortsättningen ska klassas som miljöbilar hos statliga myndigheter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens uppfattning att hänsyn bör tas till den faktiska klimatpåverkan som ett drivmedel har i ett livscykelperspektiv och att hållbara biodrivmedel är ett klimatomänsligt bra alternativ i många upphandlingssituationer. Utskottet vill betona att lagförslaget emellertid är ett genomförande av ett EU-direktiv där det inte finns möjlighet att ändra de definitioner av ett rent fordon som finns i direktivet. Det är reglerat i EU-direktivet att exempelvis en ren lätt bil får släppa ut maximalt 50 gram koldioxid per kilometer och att 38,5 procent av den samlade offentliga upphandlingen måste klara detta gränsvärde. Kraven på rena fordon gäller endast en del av den totala upphandlingen av fordon och transporttjänster, och utskottet konstaterar att det fortfarande kommer att vara möjligt att upphandla t.ex. gasdrivna lätta fordon och bussar som använder HVO100.

Utskottet vill vidare hänvisa till att denna fråga nyligen behandlades av utskottet i betänkandet om väg- och fordonsfrågor (bet. 2021/22:TU7). Där framhöll utskottet bl.a. att förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar syftar till att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar och pekade på att regeringen har meddelat att gasbilar även i fortsättningen ska klassas som miljöbilar hos statliga myndigheter. Utskottet har inte ändrat uppfattning i denna fråga.

Utskottet finner mot den bakgrunden ingen grund för att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet om miljömålsdefinitionen och avstyrker därmed motion 2021/22:4504 (C).

Reservation

Miljöbilsdefinitionen, punkt 2 (C)

av Mikael Larsson (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4504 av Anders Åkesson och Mikael Larsson (båda C).

Ställningstagande

Jag menar inledningsvis att regeringen har underskattat den problematik som EU:s definition av "rena" fordon innebär. Där tillämpas principen om inga utsläpp från avgasröret (zero-tailpipe) i stället för livscykelperspektivet (well-to-wheel). Det innebär att alla bilar som drivs med ett bränsle (utom vätgas) kommer att missgynnas och i princip fasas ut. Det gäller inte bara biogasbilar, utan alla bilar som drivs på högblandade och rena biodrivmedel. Men det gäller också s.k. syntetiska bränslen (elektrobränslen) om dessa är gjorda av förnybar vätgas och återvunnen biogen koldioxid. Förbränningen ger också då ett utsläpp från avgasröret men kan ur ett livscykelperspektiv innebära låga utsläpp. Jag vill framhålla att detta kommer att påverka svensk lagstiftning och våra upphandlingskriterier i nästa omgång, vilket riskerar att ånyo exkludera biogasbilar från miljöbilsdefinitionen. Jag menar att regeringen har varit oklar när det gäller vilken modell de föredrar när det gäller miljöbilsdefinitionen – zero-tailpipe eller well-to-wheel.

Jag vill betona att biogasfordon spelar en viktig roll i övergången till det fossilfria samhället. Biogas har låga utsläpp vid förbränning, och tillverkningen är ett effektivt sätt att tillvarata restprodukter. Jag anser att biogasfordonet därmed måste ha en naturlig plats i miljöbilsdefinitionen, inte minst eftersom biogasen också bidrar till andra viktiga samhällsfördelar som ökad resurseffektivitet.

Vidare menar jag att politiken i högre grad bör ta hänsyn till utsläppen från fordonen ur ett livscykelperspektiv (well-to-wheel). Att som i dag endast räkna utsläppen från avgasröret ger enligt min mening en missvisande bild av utsläppen från fordonssektorn och ger därmed inte den mest effektiva politiken för att byta ut fordonsparken. Jag anser att en miljöbilsdefinition ska vara teknikneutral och fokusera på fordonets utsläpp enligt principen well-to-wheel samt inkludera biogasfordon.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:187 Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Följdmotionen

2021/22:4504 av Anders Åkesson och Mikael Larsson (båda C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att miljöbilsdefinitionen ska vara teknikneutral och fokusera på fordonets utsläpp – well-to-wheel – samt inkludera biogasfordon och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster²

dels att 4–7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 4 och 6 §§ ska utgå,

dels att nuvarande 2 och 3 §§ ska betecknas 5 och 7 §§,

dels att rubriken till lagen samt den nya 5 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 § ska sättas närmast före den nya 5 §,

dels att det ska införas tio nya paragrafer, 2–4, 6 och 8–13 §§, och närmast före 2, 8 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet

Ord och uttryck i lagen

2 §

Bil, personbil, lätt lastbil, tung lastbil, buss och totalvikt har samma betydelse i denna lag som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Med ambulans, likbil, mobilkran, rullstolsanpassad bil och bepansrad bil avses detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknads kontroll över motorfordon och släpfordon till dessa

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

² Senaste lydelse av 4 § 2016:1159 7 § 2016:1159.

fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46.

3 §

I denna lag betyder

alternativa drivmedel: bränslen eller kraftkällor som, åtminstone delvis, fungerar som ersättning för fossila oljekällor för energiförsörjning till transporter och som kan bidra till förbättring av miljöprestandan inom transportsektorn,
den första referensperioden: tiden från och med den 2 augusti 2021 till och med den 31 december 2025,

den andra referensperioden: tiden från och med den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2030,

lätt bil: en personbil, en lätt lastbil eller en buss med en totalvikt av högst 5 ton,

ren lätt bil:

1. under den första referensperioden: en lätt bil vars utsläpp uppgår till

a) högst 50 gram koldioxid per kilometer, och

b) mindre än 80 procent av de tillämpliga utsläppsgränserna för luftföroreningar vid verklig körning (RDE) enligt bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon och EU-förordningar som har antagits med stöd av den förordningen, och

2. under den andra referensperioden och under varje följande

femårsperiod: en lätt bil som inte släpper ut någon koldioxid,

ren tung buss: en buss med en totalvikt över 5 ton som

a) är ett elfordon, eller

b) drivs med ett annat alternativt drivmedel än el,

ren tung lastbil: en tung lastbil som

a) är ett elfordon, eller

b) drivs med ett annat alternativt drivmedel än el,

utsläppsfri buss: en buss med en totalvikt över 5 ton vars utsläpp uppgår till

a) mindre än 1 gram koldioxid per kilowattimme, fastställt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 av den 18 juni 2009 om typgodkännande av motorfordon och motorer vad gäller utsläpp från tunga fordon (Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon samt om ändring av förordning (EG) nr 715/2007 och direktiv 2007/46/EG och om upphävande av direktiven 80/1269/EEG, 2005/55/EG och 2005/78/EG och EU-förordningar som har antagits med stöd av den förordningen, eller

b) mindre än 1 gram koldioxid per kilometer, fastställt i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 och EU-förordningar som har antagits med stöd av den förordningen.

4 §

Andra ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

2 §

Denna lag gäller vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna *eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner*, om upphandlingen avser

1. köp *eller* leasing av bilar, eller
2. köp av *persontransporttjänster som tillhandahålls av ett kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik.*

Lagen gäller inte köp eller leasing av bilar som

1. är konstruerade och tillverkade för användning av Försvarsmakten, det civila försvaret,

5 §³

Denna lag gäller vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling *eller* lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, om upphandlingen avser

1. köp, leasing, hyra *eller* hyrköp av bilar, eller
2. köp av *följande tjänster som omfattas av angiven CPV-kod enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt kommissionens förordning (EG) nr 213/2008:*
 - a) kollektivtrafik på väg, CPV-kod 60112000-6,
 - b) passagerartransporter på väg för särskilda ändamål, CPV-kod 60130000-8,
 - c) icke-reguljära passagerartransporter, CPV-kod 60140000-1,
 - d) sophämtning, CPV-kod 90511000-2,
 - e) posttransporter på väg, CPV-kod 60160000-7,
 - f) pakettransporter, CPV-kod 60161000-4,
 - g) postutdelning, CPV-kod 64121100-1, och
 - h) paketutlämning, CPV-kod 64121200-2.

Av 4 a kap. 5 § andra stycket lagen (2010:1065) om kollektivtrafik framgår att denna lag även gäller vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss.

³ Senaste lydelse av tidigare 2 § 2016:1159.

räddningstjänsten eller ordningsmakten, eller

2. används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden.

6 §

Lagen gäller inte i fråga om

1. bussar med en totalvikt som överstiger 5 ton och som inte är klass I- eller klass A-fordon enligt definitionerna i artikel 3.2 och 3.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009 av den 13 juli 2009 om krav för typgodkännande av allmän säkerhet hos motorfordon och deras släpvagnar samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dem,

2. bilar som är konstruerade och tillverkade eller anpassade för användning av Försvarmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten,

3. bilar som används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden, och

4. ambulanser, likbilar, mobilkranar och bilar som är rullstolsanpassade eller bepansrade.

Krav vid upphandling

8 §

En upphandlande myndighet eller enhet ska för varje referensperiod och för varje följande femårsperiod uppfylla kraven i 9 och 10 §§ genom de avtal som myndigheten eller enheten tilldelar efter upphandlingar som omfattas av denna lag.

I fråga om ett avtal om tjänster ska antalet bilar som är avsedda att användas för att tillhandahålla de tjänster som ingår i avtalet utgöra

underlag för beräkningen av om kraven är uppfyllda.

9 §

För varje referensperiod och för varje följande femårsperiod ska andelen rena lätta bilar uppgå till minst 38,5 procent av det totala antalet lätta bilar som de tilldelade avtalen omfattar.

10 §

För den första referensperioden ska andelen rena tunga lastbilar uppgå till minst 10 procent och andelen rena tunga bussar uppgå till minst 45 procent av det totala antalet tunga lastbilar respektive tunga bussar som de tilldelade avtalen omfattar.

För den andra referensperioden och för varje följande femårsperiod ska andelen rena tunga lastbilar uppgå till minst 15 procent och andelen rena tunga bussar uppgå till minst 65 procent av det totala antalet tunga lastbilar respektive tunga bussar som de tilldelade avtalen omfattar.

Minst hälften av de rena tunga bussar som anges i första och andra styckena ska utgöras av utsläppsfria bussar. För den första referensperioden får dock andelen utsläppsfria bussar i stället utgöra en fjärdedel av andelen rena tunga bussar om mer än 80 procent av samtliga bussar i de tilldelade avtalen är tvåvåningsbussar.

Bemyndiganden

11 §

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag i fråga om

- 1. vilka upphandlande myndigheter och enheter som ska uppfylla kraven i 8–10 §§, och*
- 2. den andel rena bilar som tilldelade avtal ska omfatta.*

12 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om betydelsen i denna lag och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen av uttrycket alternativa drivmedel.

Regeringen får meddela föreskrifter om betydelsen i denna lag och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen av ordet elfordon.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för de upphandlande myndigheterna och enheterna i fråga om de avtal som myndigheterna eller enheterna har tilldelat efter upphandlingar som omfattas av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att 4 a kap. 2 och 5 §§ lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

2 §¹

När lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa *kollektivtrafiktjänster* tillämpas ska det som sägs i de lagarna om

1. upphandlande myndighet eller upphandlande enhet i stället avse behörig myndighet eller den *till vilken befogenhet överlämnats* enligt 3 kap. 2 §, och

2. upphandling ha den innebörd som anges i 1 § 4.

När lagen om upphandling av koncessioner tillämpas ska det som sägs i den lagen om

1. koncessioner även gälla tjänstekontrakt,

2. koncessionsdokument även avse upphandlingsdokument enligt definitionen *av detta* i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,

3. koncessionshavare i stället avse ett kollektivtrafikföretag som har tilldelats ett avtal om allmän trafik,

4. leverantör i stället avse kollektivtrafikföretag, och

5. värde ha den innebörd som anges i 1 § 3.

5 §²

Bestämmelserna i 6–11 §§ tillämpas vid upphandling som avser

1. tjänstekontrakt för kollektivtrafik på järnväg, med tunnelbana eller på vatten, och

2. tjänstekoncessioner för kollektivtrafik.

Vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss ska även lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar

När lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa *tjänster inom vägtransportområdet* tillämpas ska det som sägs i de lagarna om

1. upphandlande myndighet eller upphandlande enhet i stället avse behörig myndighet eller den *som befogenhet har överlämnats till* enligt 3 kap. 2 §, och

2. koncessionsdokument även avse upphandlingsdokument enligt definitionen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,

Vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss ska även lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar

¹ Senaste lydelse 2016:1212.

² Senaste lydelse 2016:1212.

och vissa *kollektivtrafiktjänster* och vissa *tjänster inom vägtransportområdet* tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

5 §

Denna lag gäller vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, om upphandlingen avser

1. köp, leasing, hyra eller hyrköp av bilar, eller
2. köp av följande tjänster som omfattas av angiven CPV-kod enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt kommissionens förordning (EG) nr 213/2008:
 - a) kollektivtrafik på väg, CPV-kod 60112000-6,
 - b) passagerartransporter på väg för särskilda ändamål, CPV-kod 60130000-8,
 - c) icke-reguljära passagerartransporter, CPV-kod 60140000-1,
 - d) sophämtning, CPV-kod 90511000-2,
 - e) posttransporter på väg, CPV-kod 60160000-7,
 - f) pakettransporter, CPV-kod 60161000-4,
 - g) postutdelning, CPV-kod 64121100-1, och
 - h) paketutlämning, CPV-kod 64121200-2.

Lagen gäller dock endast om upphandlingens värde beräknas uppgå till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 eller 2 § lagen om offentlig upphandling eller 5 kap. 1 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Av 4 a kap. 5 § andra stycket lagen (2010:1065) om kollektivtrafik framgår att denna lag även gäller vid upphandling av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss.