



Direktiv om rena och energieffektiva fordon

Näringsdepartementet

2008-02-26

Dokumentbeteckning

KOM(2007) 817 slutlig

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

Sammanfattning

Målet med kommissionens direktivförslag är att främja marknadsintroduktionen av rena och energieffektiva fordon och därmed bidra till energieffektiva miljöanpassade resor och transporter genom minskad bränsleförbrukning, minskade koldioxidutsläpp samt till förbättrad luftkvalitet. Förslaget innehåller obligatoriska krav vid upphandling av vägtransportfordon som offentliga myndigheter eller enheter själva gör, men berör även operatörer som upphandlar enligt avtal med någon myndighet. Förslaget berör dessutom upphandling av fordon för kollektivtrafiktjänster, om dessa kräver tillstånd eller licens från myndighet.

Det föreslagna direktivet, som är ett minimidirektiv baseras på artikel 175.1 i EG-fördraget, utgör ett verktyg för jämförelse genom att livscykelkostnaderna för energiförbrukning vid drift, koldioxidutsläpp och utsläpp av förorenande ämnen ska redovisas och beaktas vid utvärdering, enligt i direktivet fastställda metoder, att tillämpas gemensamt inom EU.

Kommissionen anser att målet att genom offentlig upphandling gynna marknaden för rena och energieffektiva fordon skulle uppnås mindre effektivt och till högre kostnad om medlemsstaterna agerar enskilt. Genom harmoniserade kriterier på EU-nivå uppnår man lättare den kritiska massa som behövs för att skapa det nödvändiga incitamentet för tillverkare. Såväl miljön som den europeiska industrins konkurrenskraft bedöms gynnas av förslaget. Fordonsägarnas nytta av energibesparingarna bedöms på lång sikt vida överstiga ett eventuellt högre fordonspris.

Regeringen är i grunden positiv till ambitiösa, EU-gemensamma upphandlingskrav för att introducera miljövänligare fordon. Svensk ståndpunkt är ej ännu färdigformulerad på samtliga punkter, men en svensk ambition bör vara att ett upphandlingsdirektiv utformas på ett sådant sätt att det ger ett aktivt bidrag till EU-målsättningarna att till 2020 uppnå en minskning på minst 20 % av växthusgaserna jämfört med 1990, en ytterligare förbättring av energieffektiviteten med 20 % samt en ökning av andelen förnybar energi till 20 % av de totala energikällorna och andelen biobränslen på motorbränslemarknaden inom EU till 10 %.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lade 2005 fram ett förslag till direktiv om främjande av rena vägtransportfordon genom offentlig upphandling [KOM(2005) 634]¹. Det tidigare förslaget mötte stark kritik och förkastades av Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI). Det förslaget var begränsat till tunga nyttofordon och innebar att kollektivtrafiktjänsterna måste anslå en viss kvot (25%) av sin offentliga upphandling till fordon som uppfyllde normen för ”miljövänligare fordon” (EEV).

Detta ändrade kommissionsförslag är däremot inte begränsat till tunga fordon och innebär heller inget krav på en viss kvot miljövänligare fordon. I stället fokuserar förslaget på att vid utvärdering av fordons- och kollektivtjänstupphandling ska, utöver fordonets inköpspris, även externa kostnader för energiförbrukning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar internaliseras genom att livscykelkostnader redovisas och beaktas.

Bakgrunden är bl.a.:

KOM(2001) 370, där behovet av ytterligare åtgärder för att motverka transportsektorns utsläpp uppmärksammades och det fastställdes att kommissionen skulle driva på utvecklingen av en marknad för ”rena fordon”.

halvtidsöversynen av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken, KOM(2006) 314, med intentionen att EU kommer att stimulera miljövänlig innovation, t.ex. genom fler Euronormer för avgaskrav och offentlig upphandling för att främja rena fordon.

¹ Se Faktapromemoria 2005/06 FPM73 Direktiv om upphandling av miljövänliga tunga vägfordon

grönboken om effektivare energiutnyttjande, KOM(2005) 265, där konkreta åtgärder föreslogs, bl.a. offentlig upphandling för att skapa en marknad för miljövänligare och energieffektivare fordon.

kommissionens meddelande från februari 2005 om översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling, KOM(2005) 37, vilken behandlar utvecklingen av renare fordon och trafikstyrning i städer och uppmuntrar till offentlig upphandling som ett sätt att främja miljövänliga innovationer.

handlingsplanen, KOM(2006) 545, för energieffektivitet som bekräftade att kommissionen avser fortsätta ansträngningarna att utveckla marknader för renare, smartare, säkrare och mer energieffektiva fordon genom offentlig upphandling.

kommissionens förslag till en energipolitik inom EU, KOM(2007) 1, där det föreslås att EU bör åta sig att till 2020 uppnå en minskning på minst 20 % av växthusgaserna jämfört med 1990, en ytterligare förbättring av energieffektiviteten med 20 % samt en ökning av andelen förnybar energi till 20 % av de totala energikällorna och andelen biobränslen på motorbränslemarknaden inom EU till 10 %.

kommissionens meddelande från februari 2007 KOM(2007) 19, där gemenskapens nya strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon beskrivs och där kommissionen bl.a. framför att främjandet av upphandling av rena och energieffektiva fordon bör användas för att bidra till att uppnå dessa mål.

grönboken om rörligheten i städer, KOM(2007) 551, där ett av förslagen som framförs handlar om grön offentlig upphandling av vägtransportfordon, baserad på ”internaliseringen av externa kostnader genom att använda livscykelkostnader för energiförbrukning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar som är kopplade till driften av de fordon som ska upphandlas som tilldelningskriterier, utöver fordonspriset. Dessutom skulle den offentliga upphandlingen kunna ge företräde för de nya Euronormerna för avgaskrav.

gemenskapens stöd för förbättrad konventionell respektive utveckling av alternativ fordonsteknik genom finansiering via ramprogrammen för forskning och teknisk utveckling och strukturfonderna samt genom kommissionens politiska initiativ för alternativa bränslen och fordon.

1.2 Förslagets innehåll

Den totala offentliga upphandlingen står för cirka 16 % av EU:s BNP. Offentliga organ upphandlar varje år ungefär 110 000 personbilar, 110 000 lätta nyttofordon, 35 000 lastbilar och 17 000 bussar inom EU. Det motsvarar en marknadsandel på strax under 1 % för bilar, cirka 6 % för lätta och tunga lastbilar och ungefär en tredjedel för bussar.

Det finns en betydande potential att genom miljöanpassad offentlig upphandling minska energiförbrukningen och utsläppen av koldioxid och luftföroreningar. En bred marknadsintroduktion av sådan teknik hindras dock ofta genom höga igångsättningskostnader vilket medför otillräcklig efterfrågan från kundernas sida. Det är därför mindre sannolikt att tillverkarna framställer särskilda fordonsserier enbart för att leva upp till lokala eller nationella kravnivåer i syfte att förbättra energieffektiviteten eller minska föroreningsutsläppen, och mer kostsamt per producerad enhet ifall de gör det.

Kommissionens förslag är därför att genom samordnade insatser på gemenskapsnivå vid fordonsupphandling uppmuntra fordonsindustrin till de investeringar som är nödvändiga för att tillverkningen av sådana fordon ska ta fart. Ökad efterfrågan främjar sedan marknader som är tillräckligt stora för att tillverkarna ska överväga att utvidga till större serier i mer kostnadseffektiv produktion.

Målet med det föreliggande förslaget är att således att genom offentlig upphandling främja marknadsintroduktionen av rena och energieffektiva fordon och därigenom bidra till energieffektiva miljöanpassade resor och transporter genom minskad bränsleförbrukning, minskade koldioxidutsläpp samt till förbättrad luftkvalitet.

Det senare är särskilt viktigt för tätorter och områden där man har svårigheter att uppfylla kraven i direktivet om luftkvalitet (direktiv 96/62/EG och 1999/30/EG). Ett ökat antal städer har infört begränsningar av fordonstrafiken för att minska luftföroreningar. Ett snabbare införande av renare fordon kan innebära att ett mindre antal sådana ingrepp i städernas funktion behövs för att uppfylla kraven för luftkvalitet. I svensk rätt regleras detta i form av miljökvalitetsnormer för utomhusluft (MKN). Även i ett antal svenska kommuner finns betydande svårigheter att klara dessa MKN.

Kommissionen anser att målet att genom offentlig upphandling gynna marknaden för rena och energieffektiva fordon skulle uppnås mindre effektivt och till högre kostnad om medlemsstaterna agerar enskilt. Genom harmoniserade kriterier på EU-nivå uppnår man lättare den kritiska massa som behövs för att skapa det nödvändiga incitamentet för tillverkare. Såväl miljön som den europeiska industrins konkurrenskraft bedöms gynnas av förslaget. Fordonsägarnas nytta av energibesparingarna bedöms på lång sikt vida överstiga ett eventuellt högre fordonspris. Det föreliggande direktivet förväntas på längre sikt leda till lägre kostnader på området miljöeffektiva fordon genom stordriftsfördelar, en bredare tillämpning av denna teknologi och en allmän förbättring när det gäller miljöprestandan för fordonsparken som helhet.

Direktivförslaget innebär inte att någon viss inköpt andel av fordonen ska uppfylla viss miljöteknik eller uppfylla någon mer miljöanpassad Euronorm för avgasutsläpp. I stället utgör den ett verktyg för jämförelse genom att

livscykelkostnaderna för energiförbrukning vid drift, koldioxidutsläpp och utsläpp av förorenande ämnen ska redovisas och beaktas vid utvärdering, enligt i direktivet fastställda metoder, att tillämpas gemensamt inom EU.

2007/08:FPM77

I kommissionens förslag blir tillämpningen obligatorisk efter en övergångsperiod senast den 1 januari 2012. Obligatorisk tillämpning av dessa kriterier hindrar inte tillämpning av andra relevanta utvärderingskriterier. Det hindrar inte heller att man väljer fordon som uppgraderats för att uppfylla kraven på högre miljöprestanda. Direktivet ”bör inte” hindra upphandlande myndigheter och enheter från att tillämpa de senaste Euronormerna för utsläpp vid upphandling av fordon för kollektivtrafiktjänster redan innan dessa normer blir obligatoriska².

Direktivförslaget gäller vägtransportfordon (road transport vehicles). I detta ingår lätta fordon (personbilar, lätta lastbilar och lätta minibussar < 3,5 ton) och tunga fordon (lastbilar och bussar), dock ej arbetsmaskiner. Något undantag för militära fordon eller utryckningsfordon finns inte i kommissionsförslaget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionsförslaget berör upphandling av vägtransportfordon som offentliga myndigheter eller enheter själva gör, men även den som operatörer som tillhandahåller tjänster enligt avtal med någon myndighet³ gör. Förslaget berör dessutom upphandling av fordon för kollektivtrafiktjänster om dessa kräver tillstånd eller licens från myndighet⁴.

Direktivförslaget innebär inte att någon viss inköpt andel av fordonen ska uppfylla viss miljöteknik eller uppfylla någon mer miljöanpassad Euronorm för avgasutsläpp. I stället utgör den ett verktyg för jämförelse genom att livscykelkostnaderna för energiförbrukning vid drift, koldioxidutsläpp och utsläpp av förorenande ämnen ska redovisas och beaktas vid utvärdering, enligt i direktivet fastställda metoder, att tillämpas gemensamt inom EU.

Ett upphandlingsdirektiv för offentlig upphandling av fordon kan som ett EU-gemensamt jämförelseverktyg, rätt utformat, bidra till att lyfta fram miljöaspekterna även i svensk upphandling.

För offentlig upphandling av vägtransportfordon ska bl.a. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) tillämpas. Om kommissionsförslaget

² Förordstext 16 respektive 17.

³ Artikel 1: ”aktörer som tillhandahåller tjänster enligt kontrakt, licens eller tillstånd som beviljats av en myndighet”

⁴ Artikel 2.3 ”vägtransportfordon för tillhandahållande av kollektivtrafiktjänster enligt licens eller tillstånd som beviljats av offentliga myndigheter”.

genomförs innebär det att LOU kan behöva kompletteras så att det tydliggörs att vid fordons- och kollektivtjänstupphandling ska externa kostnader för energiförbrukning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar internaliseras genom användning av livscykelkostnader ska upphandlas som tilldelningskriterier, utöver fordonspriset, med hänvisning till direktivet. Dessutom innebär förslaget att LOU och/eller annan lagstiftning kan påverkas, för att innefatta även upphandling av vägtransportfordon dels av de operatörer som tillhandahåller tjänster på uppdrag av någon myndighet.

Regeringen har genom en särskild förordning (SFS 2004:1364) gett de statliga myndigheterna i uppdrag att köpa miljöbilar. Från och med 2007 ska minst 85 procent av de personbilar som statliga myndigheter köper in eller leasar vara miljöbilar. Vissa undantag finns från kraven, bl.a. för utryckningsfordon. Som miljöbilar räknas bilar som helt eller delvis kan drivas med biogas, etanol eller elektricitet samt uppfyller avgaskraven i Miljöklass 2005. Även bensin- och dieslbilar och elhybridbilar med låg bränsleförbrukning klassas som miljöbilar. Direktivförslaget bedöms inte påverka den svenska förordningen.

För kollektivtrafik med buss gäller bl.a. yrkestrafiklagen (1998:490) lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik (1997:734) och lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik (2005:952), vilka innebär att tillstånd behövs i ett antal fall, t.ex. för sådan trafik som bedrivs på uppdrag av trafikhuvudmän (regional och lokal kollektivtrafik), trafik inom Sverige som sträcker sig över länsgränser samt internationella persontransporter. Kommissionsförslaget innebär då att ändringar kan behöva föras in i de berörda lagstiftningarna, för att även innefatta upphandling av vägtransportfordon som *operatörer* som tillhandahåller kollektivtrafik (som kräver tillstånd av myndighet) utför.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionsförslaget innebär endast begränsade kostnader för statskassan i form av rapportering om tillämpningen av direktivet.

Harmoniserade miljökrav på europeisk nivå innebär att det blir mer lönsamt för fordonsindustrin att ta fram och tillhandahålla fordon som uppfyller höga miljökrav, vilket bör innebära att sådana fordon kan säljas till ett förmånligare pris, vilket är budgetmässigt gynnsamt.

Att som upphandlingskriterium tillämpa livscykelkostnaden för energiförbrukning (bränslekostnaden) och inte enbart inköpspriset innebär en potentiell besparing för statskassan och för andra upphandlande myndigheter och enheter, medan tillämpningen av övriga externa föreslagna miljökostnader (koldioxidutsläpp och utsläpp av vissa luftföroreningar) i princip har en samhällsekonomisk besparingspotential.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i grunden positiv till ambitiösa, EU-gemensamma upphandlingskrav för att introducera miljövänligare fordon. En svensk ambition bör vara att ett upphandlingsdirektiv utformas på ett sådant sätt att det ger ett aktivt bidrag till EU-målsättningarna att till 2020 uppnå en minskning på minst 20 % av växthusgaserna jämfört med 1990, en ytterligare förbättring av energieffektiviteten med 20 % samt en ökning av andelen förnybar energi till 20 % av de totala energikällorna och andelen biobränslen på motorbränslemarknaden inom EU till 10 %.

En svensk ståndpunkt håller på att tas fram bl.a. med stöd av en remiss med svarstid senast den 10 mars 2008.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte yttrat sig över förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioner har ännu inte yttrat sig över det nu lagda kommissionsförslaget. I en tidigare rapport (2007-02-27) rekommenderade högnivågruppen för konkurrenskraft, energi och miljö att privat och offentlig upphandling bör ta hänsyn till kostnaderna över fordonets hela livscykel med betoning på energieffektivitet. Högnivågruppen "Cars 21" stödde 2005 kommissionens initiativ om att lägga fram ett förslag om att främja rena och energieffektiva fordon på villkor att det sker på ett teknikneutralt och prestandabaserat sätt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är ute på remiss med svarstid senast den 10 mars 2008.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till direktiv baseras på artikel 175.1 i EG-fördraget, som innebär att direktivet avses bli ett minimidirektiv. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande (artikel 251 EG-fördraget).

Kommissionen anser att målet att genom offentlig upphandling gynna marknaden för rena och energieffektiva fordon skulle uppnås mindre effektivt och till högre kostnad om medlemsstaterna agerar var och en för sig. Enligt kommissionen bör därför harmonisering, genom obligatoriska gemensamma kriterier, ske på EU-nivå, så att industrin ges förutsättningar och incitament för en långsiktig och kostnadseffektiv produktion.

Direktivförslaget innebär inte att någon viss inköpt andel av fordonen ska uppfylla viss miljöteknik eller uppfylla någon mer miljöanpassad Euronorm för avgasutsläpp. I stället utgör den ett verktyg för jämförelse genom att livscykelkostnaderna för energiförbrukning vid drift, koldioxidutsläpp och utsläpp av förorenande ämnen ska redovisas och beaktas vid utvärdering, enligt i direktivet fastställda metoder, att tillämpas gemensamt inom EU.

Regeringens preliminära bedömning är att ett direktiv med ett EU-gemensamt verktyg för utvärdering av fordonens miljöprestanda vid offentlig upphandling av fordon är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och kan bidra till att lyfta fram miljöaspekterna även i svensk upphandling.

I Sverige har man på lokal, regional och nationell nivå tagit många olika initiativ i offentlig upphandling, för att genom allt striktare miljökriterier främja energieffektivare och renare fordon. Nackdelen med att ett antal aktörer ställer sinsemellan icke harmoniserade miljökrav är att marknaden för dessa fordon riskerar att bli mindre intressant för fordonstillverkarna och att de fordon som då tas fram får onödigt höga priser. Direktivförslaget om en gemensam metod för utvärdering bör därför, rätt utformat, ha harmoniseringsfördelar, utan att för den skull verka menligt hindrande för lokala, regionala och nationella preferenser. Eftersom det är fråga om ett minimidirektiv finns heller inget som hindrar att andra tilldelningskriterier som anses nödvändiga också inkluderas eller att högre miljökrav ställs, även om harmoniseringseffekten då förloras i motsvarande mån.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En presentation av förslaget kommer preliminärt att ske den 31 mars 2008 i rådsarbetsgruppen för transportfrågor.

4.2 Fackuttryck / termer

EEV, Enhanced Environmentally friendly Vehicle: EG:s miljöklass för tunga särskilt miljövänliga fordon, enligt direktiv 2005/55/EG.

Vägtransportfordon (road transport vehicles): I detta ingår lätta fordon (personbilar, lätta lastbilar och lätta minibussar < 3,5 ton) och tunga fordon (lastbilar och bussar), dock ej arbetsmaskiner. Något undantag för militära fordon eller utryckningsfordon finns inte i kommissionsförslaget.

Kollektivtrafikkjänster (public passenger transport services): I detta ingår, enligt RK: s preliminära bedömning, såväl av samhället subventionerad som kommersiell kollektivtrafik på väg.