

Handläggare
Eva Sunnerstedt
Telefon: 08-508 28 913

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2021-03-09, p. 10

Krav för bilar i upphandling av transporttjänster i Stockholms stad

Förvaltningens förslag till beslut

1. Hemställa att Kommunfullmäktige antar förvaltningens förslag till upphandlingskrav för bilar att använda i stadens upphandlingar som innefattar transporter.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöförvaltningen föreslår att staden antar nya krav för fordon som gäller i upphandlingar som innefattar transporter.

- Upphandlingskrav för bilar föreslås i tre nivåer: bas, avancerad och spjutspets.
- Nämnderna föreslås att i sina upphandlingar alltid använda avancerad eller spjutspets som utgångspunkt. Det är möjligt att laborera med olika procentsatser av dessa beroende på upphandlingsområde och marknad. Nivån bas får endast användas när andra alternativ inte är tekniskt eller kommersiellt möjliga.
- Stockholms Stadshus AB föreslås att uppmana samtliga bolag att i upphandling som innefattar transporter använda de nya kraven i sina upphandlingar enligt prioriteringsordning ovan. Stadens nämnder och bolag ska använda kraven i alla upphandlingar där det bedöms vara tillämpligt.

Miljöförvaltningen föreslår krav enligt följande:

Spjutspets:

- Fordon godkända för el (endast elfordon och bränslecellsfordon utan förbränningsmotor, det vill säga ej laddhybrider och elhybrider) enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Avancerad:

- Fordon som uppfyller kriterierna för klimatbonusbilar enligt 5 § i förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar eller
- Fordon som kan drivas med fordonsgas, etanol eller andra gaser än gasol med skattegrundande utsläppsvärde om högst 190 gram koldioxid per kilometer (WLTP), enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister. Krav på att fordonen tankar och kör på det förnybara drivmedlet till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Baskrav:

- Fordon som har en utsläppsnivå som inte är behäftad med malus enligt vägtrafikskattelagen eller
- Fordon som enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister har ett skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) på högst 150 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100. Krav på att fordon godkända för HVO100 tankar och kör på HVO100 till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.
- Lätta lastbilar upp till 3,5 ton och minibussar (fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen) ska enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister ha ett maximalt skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) enligt något av följande alternativ:
 - 215 gram koldioxid per kilometer,
 - 230 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100 eller annat biodrivmedel (utöver fordonsgas, etanol eller annan gas än gasol), eller
 - 290 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt för fordonsgas, etanol, eller annan gas än gasol.
- Krav på att fordonen tankar och kör på det förnybara drivmedlet till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Dessa upphandlingskrav ska ersätta Stockholms stads tidigare miljöbilsdefinition.

Sammanfattningsvis och något förenklat, innebär nivåerna:

- Spjutspets - elbilar och bränslecells-bilar.
- Avancerad – etanol-, gas- och laddhybridfordon.
- Bas - fordon godkända för HVO och snåla bensin- och dieselfordon.

Bakgrund

Genom upphandlingar finns möjligheten att bidra till uppfyllelse av flera av miljömålen i miljöprogrammet och i klimathandlingsplanen. Enligt stadens "[Program för inköp 2020-2023](#)" som beslutades av kommunfullmäktige 2020-08-30 ska miljökrav alltid ställas då det är motiverat och ska då syfta till att uppnå målen i miljöprogrammet. Transporter är ett exempel på områden där staden kan ställa krav.

Som stor offentlig inköpare har staden stora möjligheter att påverka utvecklingen mot målet om minskade växthusgasutsläpp från stadens verksamheter. Inköpsprocessen är ett strategiskt mycket viktigt verktyg för staden att ställa krav och genom denna kan krav ställas på exempelvis fossilfrihet avseende fordon, transporter och maskiner.

Kommunfullmäktige antog en miljöbilsdefinition för Stockholms stad (Dnr KS 2019/289). Syftet med definitionen är att samordna kraven i offentliga upphandlingar av varor och tjänster. Definitionen kan också användas som en pådrivande kraft och viktigt verktyg för att driva mot det nationella målet om en fossiloberoende fordonsflotta och mot stadens mål om fossilfri organisation 2030 och klimatpositivt Stockholm år 2040..

Miljöbilsdefinitionen antogs med villkoret att *definitionerna gäller tills en nationell definition av miljöbil beslutats*.

Statens upphandlingskrav och miljöbilsdefinition

I juni 2020 presenterade regeringen en förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. I avsaknad av annan statlig miljöbilsdefinition, kan denna anses utgöra en statlig miljöbilsdefinition.

Enligt förordningen är en miljöbil en *personbil eller lätt lastbil som uppfyller kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar*. I 5 § i förordningen om klimatbonusbilar anges att, vad gäller växthusgasutsläpp, ska en personbil släppa ut högst 70 gram koldioxid per kilometer, eller kunna drivas med annat gasbränsle än gasol. Det finns ingen övre utsläppsgräns för gasbilar.

Upphandlingsmyndighetens krav

Upphandlingsmyndighetens miljökrav på fordon är utformade för att stödja upphandlare att bidra till att uppfylla målen i det klimatpolitiska ramverket samt följa lokala och regionala beslut som ligger i linje med detta.

Spjutspets:

Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska vara godkänt för el*, vätgas, fordonsgas eller annan gas än gasol enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister.

För fordonsgas och andra gaser än gasol gäller ett utsläppstak på 190 gram koldioxid per kilometer enligt skattegrundande utsläppsvärde beräknad enligt WLTP.

* endast elfordon och bränslecellsfordon utan förbränningsmotor, det vill säga ej laddhybrider och elhybrider

Avancerad:

Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska uppfylla något av följande:

- Kriterierna för klimatbonusbilar enligt 5 § i förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar.
- För fordonsgas och andra gaser än gasol ska skattegrundande utsläppsvärde vara högst 190 gram koldioxid per kilometer.
-

Baskrav:

Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen, ska enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister ha ett skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) på högst

- 120 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP, eller
- 150 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100 eller annat biodrivmedel (utöver fordonsgas, etanol eller annan gas än gasol) enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister

- 190 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP om fordonet är godkänt för fordonsgas, etanol (i dagsläget E85), eller annan gas enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister

Fordon, konstruerade och byggda för varutransport, med en högsta vikt som inte överstiger 3,5 ton ska enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister ha ett maximalt skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) enligt något av följande alternativ:

- 215 gram koldioxid per kilometer,
- 230 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100 eller annat biodrivmedel (utöver fordonsgas, etanol eller annan gas än gasol), eller
- 290 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt för fordonsgas, etanol, eller annan gas än gasol.

Stadens tidigare krav

Staden har under lång tid ställt krav på fordon och drivmedel i upphandlingar av varor och tjänster. Stadens tidigare miljöbilsdefinition innehöll tre upphandlingsnivåer som benämns bas, miljöbil och miljöbil spjutspets. De såg ut enligt följande:

Miljöbil spjutspets: ”bonusberättigade bilar enligt Bonus Malus-systemet med undantag för laddhybrider”

Miljöbil: ”etanolfordon samt bonusberättigade fordon, d.v.s. fordon som släpper ut maximalt 60 g CO₂TTW/km, samt fordon drivna på annan gas än gasol (upp till 190 g CO₂/km)”

Baskrav:

- ”fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska maximalt släppa ut 95 g CO₂/km enligt skattegrundande utsläppsvärde, eller högst 190 g CO₂/km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100.
- Fordon med fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen, samt lätta lastbilar ska enligt skattegrundande utsläppsvärde ha ett koldioxidutsläpp på högst 214 CO₂/km, eller 290 CO₂/km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol/el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100.”

Miljöbilsdefinitionen antogs med villkoret *definitionerna gäller tills en nationell definition av miljöbil beslutats*. Villkoret grundade sig på antagandet att en statlig definition skulle vara mycket lik eller

identisk med Stockholms stads definition. Följande stycke återfinns i kommunstyrelsens beslut:

”Staden har genom miljö- och hälsoskyddsnämnden, i samarbete med Upphandlingsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Kommerskollegium samt Biodriv Öst, tagit fram ett förslag till ny definition av miljöbilar fram till dess att det finns en statlig definition. Bedömningen från parterna är att detta förslag även bör bli en nationell definition. Det är dock fortfarande oklart när en nationell definition beräknas komma.”

De föreslagna kraven gäller vid upphandling av fordon som ingår i transporter och transporttjänster. Krav vid upphandling och leasing av fordon till Stockholms stads verksamheter finns i den av kommunfullmäktige beslutade fordonstrategin med riktlinjer (från 2017-03-20). Riktlinjerna föreskriver att elbilar ska köpas i första hand, biogas, etanol och laddhybrider i andra hand och snåla fossil- eller dieslbilar i sista hand. Fordon som kan köra på förnybara drivmedel ska göra så till hög andel. Kraven vid fordonsinköp/leasing är i linje med de krav som föreslås här men inte lika exakta eftersom de avser inköp/leasing av *nya* fordon och tillämpas av ett fåtal väldigt insatta personer. Vid upphandling av transporttjänster är det ofta även befintliga fordon som behöver kunna användas och många berörda upphandlare som inte är insatt i alla detaljer om miljöfordon.

Rättsliga förutsättningar för att ställa miljökrav på transporter

Vid upphandling av transporttjänster finns idag möjlighet att ställa miljökrav på fordon. Från och med augusti år 2021 införs dessutom ett obligatorium att ställa miljökrav på fordon i vissa upphandlingar.

I konsultationen med Upphandlingsmyndigheten kring aktuellt tjänsteutlåtande framkommer att *hur stor del* av leverantörens transportuppdrag staden upphandlar i en aktuell upphandling är avgörande för hur höga kraven kan tillåtas vara. Detta kallas proportionalitetsprincipen och den innebär att krav och villkor ska vara rimliga i förhållande till vad som upphandlas.

Inom vissa områden där transporten är en väsentlig del av kontraktet och därmed innebär en betydande miljöpåverkan, är det fullt rimligt att ställa miljökrav på transporterna och entreprenadfordonen. Om däremot miljöpåverkan från transporter endast utgör en liten del av den totala miljöpåverkan, är det mer

rimligt att ställa krav på upphandlingsföremålet (varan eller tjänsten som ska utföras) Ofta är det rimligt att ställa miljökrav på både upphandlingsföremålet och transporten.

Stadsadvokaten Malin Lindvall har genomfört en rättsutredning avseende de rättsliga förutsättningarna att ställa miljökrav på transporter vid upphandling, som bifogas i sin helhet (se bilaga 1). I rättsutredningen konstateras att miljökrav på transporter kan ställas under förutsättning att kraven är kopplade till kontraktetsföremålet och uppfyller kraven på att vara förutsebara, proportionella och icke diskriminerande. Kraven ska också kunna kontrolleras effektivt för att vara förenliga med LOU och unionsrätten. En bedömning av om det är förenligt med de upphandlingsrättsliga principerna att ställa miljökrav på transporter i en upphandling får göras från fall till fall. Ledning för tolkningen av när miljökrav på transporter är kopplade till kontraktetsföremålet fås av Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier och Clean Vehicles Directive.

Clean Vehicle Directive (CVD, 2009/33/EG)

CVD är ett EU-direktiv som i Svensk lagstiftning är implementerat i lag (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Av lagen framgår att upphandlande myndigheter vid inköp och leasing av ex bilar ska beakta energi- och miljöpåverkan.

Från och med den 2 augusti 2021 ska upphandlingar ha miljökrav på fordon inom följande upphandlingsområden:

- Inköp, leasing, hyra eller hyrköp av vägtransportfordon enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Vissa avtal om allmän trafik enligt förordning (EG) 1370/2007¹ (kollektivtrafikförordningen)
- Tjänstekontrakt enligt LOU och LUF avseende
 - Kollektivtrafik på väg
 - Passagerartransport
 - Icke-reguljär passagerartransport
 - Sophämtning
 - Posttransporter på väg
 - Pakettransporter
 - Postutdelning
 - Paketutlämning

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70

Några av dessa områden är tillämpliga inom detta tjänsteutlåtandes omfattning.

Marknadsanalys

Under 2020 har Miljöbilar i Stockholm låtit ta fram en utvärdering av hur miljökrav på fordon i upphandlingar påverkat bland annat pris och konkurrensmöjligheter, rapporten *Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i upphandlingar*, från december 2020.

Rapporten är en uppföljning av en liknande studie som genomfördes 2016. Utvärderingen fokuserar på tre områden; livsmedel, tillhandahållande av städprodukter och diskmedel, samt parkskötsel inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsområde.

I rapporten presenteras hur serviceförvaltningen och miljöförvaltningen arbetar med olika typer av upphandlingskrav för att minska växthusgaser och andra klimatgaser. Erfarenheter och effekter av tre olika upphandlingar utvärderas genom intervjuer och genomgång av genomförda uppföljningar.

Serviceförvaltningen genomför många gemensamma upphandlingar å samtliga bolag och förvaltningars vägnar och i dessa upphandlingar ställs normalt miljökrav på transporter.

Rapporten visar att de miljökrav på transporter som Stockholms stad hittills ställt ofta fokuserar på förnybara drivmedel, utsläppskrav enligt EU:s miljöklasser för lätta och tunga fordon samt ibland även dubbfria däck och typ av hydrauloljor. Inom entreprenad finns även visa krav på arbetsmaskiner, främst baserade på maskinens ålder.

Det framkommer att synsättet på miljökrav på transporter inom Stockholms stad har förändrats en del med åren. Tidigare fanns endast miljökrav på transporter i ett begränsat antal avtal och de var mer omfattande. Fokus låg alltså på att åstadkomma större utsläppsminskningar från de avtal man bedömde stod för de största utsläppen.

Numera handlar det snarare om att begränsa kraven men att få in krav i fler upphandlingar. Inriktningen är att främja de drivmedel som har störst miljöpotential i sina upphandlingar. En annan utveckling är ett förbättrat samarbete mellan de som har stora kunskaper inom fordon och drivmedel och de som hanterar upphandlingar och avtal. Kunskapen har ökat hos respektive part,

vilket skapar tydlighet och konsekvens i upphandlingar, och ett naturligt förhållningssätt till miljökrav i upphandlingarna.

Ambitionerna har höjts i alla tre områden som undersöktes i rapporten: livsmedel, tillhandahållande av städprodukter och diskmedel, samt parkskötsel inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsområde. Numera ställs relativt höga krav vad gäller fordon, utsläppsklassning och drivmedel.

Utifrån intervjuer med ansvariga inom Stockholms stad och med leverantörer kan vissa generella slutsatser dras. De skärpta miljökraven verkar inte ha medfört några större kostnadsökningar. Antalet anbudsgivare har inte heller påverkats i större utsträckning.

En allmän uppfattning bland leverantörer är att miljökrav är bra, och att det är viktigt att det i framtida upphandlingar bibehålls en diversitet av olika fossilfria bränslen för att det ska vara möjligt att lämna anbud.

För kravställning på transporter har dessa hittills varierat mellan olika upphandlingar, vilket är kopplat till antingen tjänstepersonens engagemang i frågan eller om det har funnits beslut av kommunfullmäktige.

Uppföljning största utmaningen

Den kanske största utmaningen är uppföljning. Leverantörerna inom de studerade fokusområdena har upplevt uppföljningen som relativt bra. En bedömning är att kvaliteten varierar gällande uppföljning i stadens avtal. Resultatet av bristande uppföljning kan vara att en osund konkurrens uppkommer om den vinnande anbudsgivaren inte lever upp till miljökraven och det inte sker någon kontroll, eller att kontroll sker, men det saknas sanktioner i avtalet för staden att kräva en ändring om brister upptäcks.

Uppföljning sker till stor del genom att leverantören skickar in årliga fordonsförteckningar. Detta skulle i vissa fall behöva kompletteras med att exempelvis drivmedelskvitton skickas till beställaren regelbundet eller att miljöbesiktningar genomförs, vilket inte alltid sker idag. Planering, standardisering och effektiv uppföljning är ledord för ett effektivt arbete med miljökrav på leverantörers transporter.

Rapporten, och även den rapport som gjordes 2016, visar att miljökrav skyndar på omställningen till en fossilfri fordonsflotta

inom ett område som saknar andra effektiva styrmedel. Andelen sålda miljölastbilar ligger högre i Stockholm än i övriga landet, vilket delvis förklaras av stadens pådrivande arbete. Flera av de företag som staden anlitar går mot en fordonsflotta som helt kan drivas på förnybara drivmedel. Miljönyttan av stadens krav är därmed större än de direkta miljöeffekterna inom stadens egna verksamheter.

Konsekvensanalys

Förvaltningen har även låtit en konsult genomlysa ett urval av upphandlingar, 262 stycken, genomförda av staden år 2020. Syftet med genomgången har varit att identifiera omfattningen och utformningen av miljökrav vid upphandling av resor och transporter. Dessutom har eventuella krav på uppföljning studerats. Informationen från de genomgångna upphandlingarna har dokumenterats i ett Excel blad.

Sammanfattningsvis visar genomgången att miljökraven varierat kraftigt i de granskade upphandlingarna. Miljökraven på fordon och drivmedel är formulerade på väldigt olika sätt och ambitionsnivå, även i upphandlingar från samma förvaltning/bolag och i liknande upphandlingar/ramavtal. De gemensamma beslutade riktlinjerna för entreprenader används inte i alla entreprenadupphandlingar och skulle dessutom kunna ha högre miljökrav avseende förnybara drivmedel. En del av alla upphandlingar av varor saknar miljökrav helt för transporten vid leverans. Detta gäller även för vissa upphandlingar där upprepade leveranser sker.

För de flesta upphandlingar där upprepade leveranser eller resor sker, exempelvis lokalvårdstjänster, finns miljökrav på transporter. Men i en del av upphandlingarna är miljökraven väldigt otydliga. Vissa upphandlingar har bra formulerade miljökrav med bra ambitionsnivå medan andra upphandlingar av precis samma sak saknar miljökrav.

Generellt står det relativt lite i upphandlingsdokumenten kring uppföljning av miljökrav för transporter. Flertalet upphandlingar borde åtminstone ha haft krav på en fordonsförteckning som följs upp på årsbasis. Det är ett enkelt sätt som inte innebär särskilt stort merarbete.

De nya kraven stämmer mer överens med de statliga inköpskraven för bilar och med upphandlingsmyndighetens rekommendationer vilket underlättar för både företag som ska lämna anbud och för upphandlare som ska ställa krav och utvärdera.

De mer ambitiösa upphandlingskraven förväntas inte ha någon större påverkan på arbetet med stadens upphandlingar. De tre olika nivåerna gör att det finns en möjlighet att lägga sig på basnivå som en sista utväg om marknaden inte möjliggör att staden ställer högre krav.

Miljöförvaltningens utvärdering av upphandlingar inom tre olika områden visar också att miljökrav på fordon och transporter i upphandlingar inte lett till någon minskning av antalet anbud, eller någon kostnadsökning.

Den största bristen finns i själva processen kring miljökrav i stadens upphandlingar. Miljöförvaltningen arbetar därför med att ta fram en plan för hur arbetet kan ske mer planerat och standardiserat och med bättre uppföljning. Det nya transportcentrum som etableras på miljöförvaltningen kommer att vara centralt för att erbjuda förvaltningarna mer hjälp vid upphandlingar.

Ärendet

Enheten Miljöbilar i Stockholm på miljöförvaltningen har arbetat fram ett förslag på krav för fordon i upphandlingar som innefattar transporter. Förslaget presenterades för miljö- och hälsoskyddsnämnden den 20 oktober 2020, punkt 11 i ärendeförteckningen. Nämnden begärde återremiss med följande formulering:

”att återremittera ärendet till miljöförvaltningen för att harmonisera kraven i kategori spjutspets i ärendet till motsvarande krav som ställs för kategori spjutspets för upphandling av tunga lastbilar, det vill säga el och vätgas

För att Stockholm och Sverige ska kunna nå klimatmålen krävs en omställning av vår transportflotta. De styrmedel och åtgärder som idag finns beslutade på nationell nivå beräknas inte vara tillräckliga för att det nationella målet om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 ska uppnås. Vi inom Stockholms stad behöver därför göra mer och att ställa klimatkrav på de transporter vi upphandlar är en del. Vi behöver vara ledande i klimatarbetet och också tydligare peka ut riktningen för hur vi vill att den framtida fordonsflottan ska se ut år 2030. Därför anser vi att kategorin spjutspets ska omfatta helt utsläppsfri teknik och därmed visa en önskad riktning och tydliggöra vilken teknik som verkligen är spjutspets. Vi anser att kategorin spjutspets i ärendet därför bör innefatta el och vätgas och kategorin ”avancerad” därmed får

innefatta övriga fordon i de två kategorier som staden föreslås upphandla i första hand.”

Miljöbilar i Stockholm tolkar att nämnden med ”el och vätgas” menar ”el och bränslecell” som det står i upphandlingskrav för tunga lastbilar (Dnr 2020-12853). ”Bränslecellsbil” och ”vätgasbil” används ofta synonymt. Bränslecellsfordon har en elmotor som drivs med el som genereras ombord på fordonet med hjälp av bränslecellen. Drivmedlet som tankas är vätgas.

Förslaget är ändrat enligt miljö- och hälsoskydds nämndens återremiss.

Förvaltningen har även gjort följande kompletteringar:

1. En avstämning med Upphandlingsmyndigheten för att genomlysna de legala förutsättningarna för att ställa miljökrav på transporter i upphandling av varor och tjänster.
2. En marknadsanalys för att bedöma underlaget och förutsättningarna för att kunna genomföra upphandlingar med de föreslagna miljökraven.
3. En konsekvensanalys för hur de nya kraven kan implementeras och hur de påverkar upphandlande enheter inom staden.

Ärendets beredning

Förslaget har beretts av enheten Miljöbilar i Stockholm.

I fråga om de rättsliga förutsättningarna har Stadsadvokat Malin Lindvall och Upphandlingsmyndigheten konsulterats och fungerat som kunskapsstöd. Stadsadvokatens rättsutredning bifogas i bilaga 1.

Vidare har Miljöbilar i Stockholm under 2020 låtit göra en marknads- och konsekvensanalys i form av en utvärdering, *Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i upphandlingar*, december 2020. Där presenteras hur serviceförvaltningen och miljöförvaltningen arbetar med upphandling och tre olika upphandlingar utvärderas genom bland annat intervjuer och genomgång av genomförda uppföljningar.

Miljöbilar i Stockholm har även låtit genomföra en genomlysning av ett urval (262 st) upphandlingar gjorda inom staden under år 2020, för att analysera hur miljökrav ställts på tjänster där transporter ingår. Denna genomlysning kompletterar marknads- och konsekvensanalysen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen anser att staden ska anta nya krav för bilar, lätta lastbilar och minibussar att använda vid upphandlingar av transporttjänster.

Som stor offentlig inköpare har staden stora möjligheter att påverka utvecklingen i riktning mot målet om minskade växthusgasutsläpp från stadens verksamheter. Inköpsprocessen är ett strategiskt mycket viktigt verktyg för staden att ställa miljökrav. Enligt stadens *Program för inköp 2020-2023* som beslutats av kommunfullmäktige ska miljökrav alltid ställas då det är motiverat och ska då syfta till att uppnå målen i miljöprogrammet. Transporter är ett exempel på områden där staden ska ställa krav.

Det finns redan idag, juridiskt sett, möjlighet att ställa miljökrav på fordon vid upphandling. Från och med augusti år 2021 blir det dessutom obligatoriskt att ställa miljökrav på fordon i vissa upphandlingar. Bedömning om det är förenligt med proportionalitetsprincipen att ställa kraven ska göras från fall till fall. I det fall transporten utgör en stor del av det totala kontraktet, *eller* ger upphov till en stor miljöpåverkan sett till den totala miljöpåverkan, ska de föreslagna kraven användas.

Miljöförvaltningens marknads- och konsekvensanalys i det här tjänsteutlåtandet visar att det finns ett stort behov av gemensamma upphandlingskrav av den typen som presenteras i detta tjänsteutlåtande. Förvaltningar och bolag behöver även hjälp och stöd vid kravformulering och uppföljning. Det finns mycket kunskap och många bra formulerade krav som behöver spridas till fler upphandlare och bli mer enhetliga. Ett ökat utbyte upphandlare emellan vore också värdefullt. Miljöförvaltningen har under många år fungerat som stöd till serviceförvaltningen vid upphandling där fordon och transporttjänster ingår. Genom en ökad budget från år 2021 kommer förvaltningen att kunna utöka den hjälpen så att fler förvaltningar och bolag får stöd. Sammanställningen av kravställningen i 262 av stadens upphandlingar genomförda under år 2020 kommer att vara ett bra underlag när förvaltningen tar fram en plan för hur detta arbete ska kunna ske på ett bra sätt.

Förslag till upphandlingskrav för fordon

Förvaltningen anser att det är lämpligt att utgå från förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar vid formulering av nya upphandlingskrav. Förordningens krav

har kompletterats med en utsläppsgräns för gasfordon samt fordon godkända för etanol. I förvaltningens förslag är detta sammantaget en mellannivå (avancerad nivå).

Förordningens krav har bara en nivå och omfattar i huvudsak upphandling av nya fordon. För att kunna användas vid upphandling av transporttjänster, där även befintliga fordon behöver kunna finnas med, har förslaget kompletterats med en basnivå.

Samtidigt är det viktigt att kunna ställa ännu skarpare krav och därmed tydligt visa en inriktning mot de politiskt beslutade målen om fossiloberoende. Därför finns även en spjutspetsnivå i förvaltningens förslag, där enbart eldrivna fordon kvalar in. Miljöförvaltningens ambition är att de fordon som tillhör kategorin *spjutspets* verkligen utgör spjutspets. De ska inte ge upphov till utsläpp av växthusgaser och andra emissioner, och de ska ha ett betydligt lägre motorljud än en förbränningsmotor.

Förslaget är även anpassat till upphandlingsmyndighetens rekommendationer men det finns några skillnader. Eftersom stadens krav kommer att användas även för befintliga fordon har det varit viktigt att ange att alla fordon ska klara Euro 6 eller bättre för att undvika allt för gamla bilar i uppdragen (Euro 6 är standard för alla nya bilar från år 2014/2015). Fordon som har en utsläppsnivå som inte är behäftad med malus enligt vägtrafikskattelagen har idag en utsläppsnivå om max 95 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP (en skärpning till 90 gram är föreslagen från april 2021). Basnivån 95 gram har staden haft länge i sina upphandlingskrav. Upphandlingsmyndigheten är mer generös med 120 g.

Miljöförvaltningen föreslår följande krav för lätta fordon i upphandlingar som innefattar transporter:

Spjutspets:

- Fordon godkända för el (endast elfordon och bränslecellsfordon utan förbränningsmotor, det vill säga ej laddhybrider och elhybrider) enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Avancerad:

- Fordon som uppfyller kriterierna för klimatbonusbilar enligt 5 § i förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar eller

- Fordon som kan drivas med fordonsgas, etanol eller andra gaser än gasol med skattegrundande utsläppsvärde om högst 190 gram koldioxid per kilometer (WLTP), enligt Transportstyrelsens vägtrafikregister. Krav på att fordonen tankar och kör på det förnybara drivmedlet till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Baskrav:

- Fordon som har en utsläppsnivå som inte är behäftad med malus enligt vägtrafikskattelagen eller
- Fordon som enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister har ett skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) på högst 150 gram koldioxid per kilometer enligt WLTP om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100. Krav på att fordon godkända för HVO100 tankar och kör på HVO100 till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.
- Lätta lastbilar upp till 3,5 ton och minibussar (fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen) ska enligt uppgifter i Transportstyrelsens vägtrafikregister ha ett maximalt skattegrundande utsläppsvärde (WLTP) enligt något av följande alternativ:
 - 215 gram koldioxid per kilometer,
 - 230 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt av fordonstillverkaren för HVO100 eller annat biodrivmedel (utöver fordonsgas, etanol eller annan gas än gasol), eller
 - 290 gram koldioxid per kilometer, om fordonet är godkänt för fordonsgas, etanol, eller annan gas än gasol.
- Krav på att fordonen tankar och kör på det förnybara drivmedlet till hög andel.
- Alla fordon ska dessutom klara Euro 6 eller bättre.

Dessa upphandlingskrav ska ersätta Stockholms stads tidigare miljöbilsdefinition.

Miljöförvaltningen föreslår upphandlingsriktlinjer i tre nivåer. Det är ofta inte möjligt att kräva spjutspets eller avancerad nivå för alla fordon redan från avtalsstart men nyanskaffningar under avtalsperioden bör vara de två högsta nivåerna. Basnivån används när andra alternativ inte är tekniskt eller kommersiellt möjliga och sätter en gräns för vad som kan accepteras.

För elbilar och laddhybrider, samt fordon som kan drivas både med förnybart drivmedel och fossilt, gäller att leverantören ska redovisa vilket bränsle bilen körts på, eller om bilen körts på el och i så fall till vilken andel. Leverantören av transporttjänsten måste med regelbunden tidsintervall, som leverantör och upphandlare kommer överens om, redovisa vilket bränsle som tankats i fordonet så att ovanstående villkor för fordon kan följas upp. I övrigt är godkända biodrivmedel de som är godkända enligt EU:s förnybartdirektiv² där kravet är att drivmedlet ska vara minst 60 procent förnybart i ett livscykelperspektiv.

Dessutom ställs alltid särskilda krav på HVO. Det nu gällande kravet lyder:

HVO-diesel ska ej vara producerad av palmolja. Tills vidare godkänns HVO-diesel tillverkad av avfall från palmolja tillverkning så kallad PFAD (palm fatty acid distillate), men det kan komma att förändras under avtalstiden. Leverantören kan få krav på sig att vid årlig kontroll inkomma med hållbarhetsintyg på HVO-diesel.

Upphandlingskraven föreslås i tre nivåer för att möjliggöra för mer flexibilitet för upphandlande enhet att laborera med i en upphandlingssituation.

Sammanfattningsvis och något förenklat, innebär nivåerna

- Spjutspets - elbilar och bränslecellsbilar.
- Avancerad - gasbilar, laddhybrider och etanolbilar.
- Bas - fordon godkända för HVO och snåla bensin- och dieselfordon.

När det kommer till lätta lastbilar och minibussar finns eldrivna fordon som kvalificerar sig för spjutspetsnivån, och biogasbilar som kvalificerar sig för avancerad nivå.

Nämnderna föreslås att alltid använda avancerad eller spjutspets som utgångspunkt. Nivån bas kan användas parallellt med nivåerna avancerad och spjutspets. I en upphandling kan man kräva att en viss andel av fordonen ska klara spjutspets, en viss andel avancerad och resterande bas. Procentsatserna kan variera med hänsyn till upphandling och hur marknaden ser ut inom respektive område. I bas tillåts fordon godkända för HVO. En upphandling med enbart nivå bas får endast användas när andra alternativ inte är tekniskt

² Renewable Energy Directive 2,(RED2), Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

eller kommersiellt möjliga. Baskravet är att betrakta som ett golv för vad som lägst kan accepteras i en upphandling.

Motivering

Förvaltningen föreslår upphandlingskrav för fordon vid upphandling av transporttjänster som harmoniserar med de regler som gäller vid statliga inköp av fordon statliga (de statliga reglerna är nästan samma som föreslagen avancerad nivå). Förslaget liknar i övrigt Upphandlingsmyndighetens rekommendationer och namnges på samma sätt som Upphandlingsmyndighetens nivåer spjutspets, avancerad och bas.

Kraven vid statliga inköp är utgångspunkten för många offentliga enheter som ställer fordonskrav inom miljö vid upphandlingar. De statliga kraven är kända inom branschen, och en harmonisering bidrar till att tydliga och enhetliga krav ställs till marknaden.

Samtidigt har staden här ett möjligt vägval. Antingen formuleras krav som bidrar till enkelhet och enhetlighet; eller så väljer staden att vara mer offensiv och peka ut en riktning mot fossilfrihet. Miljöförvaltningen föreslår det senare.

Stockholms stad ska vara en föregångare inom miljöfordon. Att då ha ett spjutspetskrav som verkligen är spjutspets är en tydlig avisering från stadens sida. Nollemissionsfordon med betydligt lägre ljud är vad staden vill se i första hand. Klimat- och miljömål är tydliga och spjutspetskravet ligger i linje med dessa. Det är miljöförvaltningens bedömning att spjutspetskravet inte är för högt ställt – inom personbilar finns goda förutsättningar för elektrifiering.

Kravnivåerna avancerad och bas finns för att säkerställa att upphandlande enheter får sitt transportbehov tillgodosett. Vid upphandling av transporttjänster rör det sig ofta om befintliga fordon som ska utföra ett uppdrag. Det är dessutom långa leveranstider vid nyanskaffning av fordon. Genom att använda sig av särskilda kontraktsvillkor kan krav på förnyelse av fordonsflottan under upphandlingsperioden inkluderas.

Det är miljöförvaltningens bedömning att personbilsflottan är tämligen enkel att elektrifiera, samtidigt som biodrivmedel gör betydligt större nytta i tung trafik, i sjöfart samt i flygtrafik.

Stockholms stad har haft högt ställda krav på transporter och drivmedel i alla varuupphandlingar och en del tjänsteupphandlingar sedan 2014, utvärderingar visar att konkurrensen och prisnivåer bibehållits.

Att Stockholm ställer drivande krav är positivt, och behovet av tydliga incitament för rena och tysta transporter är uppenbart. Genom upphandlingskrav erhålls en renare och tystare stadsmiljö och förutsättningar för klimatomställning skapas långt bortom stadens egna upphandlingar.

Hitintills har anbud nästan uteslutande utvärderats baserat på lägsta pris, där förfrågningsunderlaget ställt krav på miljöfordon och andel miljöbränsle. Nu har serviceförvaltningen och miljöförvaltningen planerat att skärpa kraven och därtill utveckla en modell för att inkludera miljönytta i utvärderingsprocessen.

Slut.

Bilaga 1) Rättsliga förutsättningar att ställa miljökrav på transporter vid upphandling, Malin Lindvall, Stadsadvokat.