

Regeringens proposition 2010/11:118



Miljökrav vid upphandling av bilar och vissa
kollektivtrafiktjänster

Prop.
2010/11:118

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 mars 2011

Fredrik Reinfeldt

Hillevi Engström
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till en ny lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

Lagen avser att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. I den nya lagen föreslås att upphandlande myndigheter och enheter vid köp och leasing av bilar ska beakta den energi- och miljöpåverkan som är kopplad till driften under hela användningstiden. Energi- och miljöpåverkan kan ges ett värde i pengar som tas med vid utvärderingen av anbuden. Om denna metod används ska beräkningen av kostnaderna, som är kopplade till fordonets livslängd, följa de regler som anges i direktivet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund.....	7
5	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG.....	9
6	Gällande rätt.....	10
6.1	Allmänt om upphandling.....	10
6.2	Miljöhänsyn vid upphandling.....	11
6.2.1	Upphandlingspraxis.....	12
6.2.2	Nya upphandlingsregler.....	14
6.3	Myndigheters köp av bilar och bilresor.....	16
7	Överväganden och förslag.....	16
7.1	Allmänna utgångspunkter.....	16
7.1.1	Rättslig grund.....	16
7.1.2	Författningsform och författningsstruktur.....	17
7.2	Inledande bestämmelse.....	17
7.2.1	Syfte.....	17
7.2.2	Bestämmelser om upphandling.....	18
7.3	Lagens tillämpningsområde.....	19
7.3.1	Köp och leasing av bilar.....	19
7.3.2	Tillhandahållande av vissa persontransporttjänster.....	20
7.3.3	Undantag från lagens tillämpningsområde.....	24
7.4	Andra krav vid upphandling.....	26
7.5	Definitioner.....	26
7.5.1	Bil.....	26
7.5.2	Leasing.....	27
7.5.3	Livslängd.....	28
7.5.4	Upphandlande myndigheter och enheter.....	29
7.5.5	Kollektivtrafikföretag, allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik.....	30
7.6	Tröskelvärden.....	30
7.7	Köp av rena och energieffektiva bilar.....	31
7.7.1	Tillvägagångssätt vid beaktande av energi- och miljöpåverkan.....	35
7.8	Vissa övriga frågor.....	39
8	Ikraftträdandebestämmelser.....	40

9	Konsekvenser	40
9.1	Ekonomiska konsekvenser för myndigheter och enheter	40
9.1.1	Myndigheterna under regeringen – upphandling	40
9.1.2	Ekonomiska konsekvenser för andra upphandlande myndigheter och enheter	41
9.1.3	Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket och Miljöstyrningsrådet – information m.m.	41
9.2	Ekonomiska konsekvenser för företag	42
9.3	Ekonomiska konsekvenser för privatpersoner	42
9.4	Konsekvenser för miljön	42
10	Författningskommentar	43
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009	47
Bilaga 2	Lagförslaget i Ds 2010:31	55
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	57
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	58
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	60
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 2011.	62
	Rättsdatablad	63

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2010/11:118

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

2 Förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster Prop. 2010/11:118

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag syftar till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till Europeiska unionens gemensamma miljö-, klimat- och energipolitik.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, 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 Försvarmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten, eller
2. används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden.

3 § Lagen hindrar inte att en upphandlande myndighet eller enhet ställer andra eller längre gående krav på den upphandlade varan eller tjänsten än som följer av denna lag.

Definitioner

4 § I denna lag betyder

bil: ett fordon som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner betecknas som personbil, buss eller lastbil,

leasing: hyra med en bestämd hyrestid på minst ett år, och

livslängd: den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift.

Andra termer och uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

5 § Med *kollektivtrafikföretag*, *allmän trafikplikt* och *avtal om allmän trafik* avses detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EUT L 120, 15.5.2009, s. 5, Celex 32009L0033).

Hur bilars energi- och miljöpåverkan ska beaktas

6 § Upphandlande myndigheter och enheter ska, vare sig de använder sig av tekniska specifikationer eller ett kriterium för tilldelning av ett kontrakt (tilldelningskriterium), när de genomför upphandlingar som omfattas av denna lag, beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under bilens hela livslängd.

7 § Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att beakta energi- och miljöpåverkan som avses i 6 § som ett tilldelningskriterium, ska driftskostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning och utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar omvandlas till ett belopp i pengar.

Bestämmelser om tekniska specifikationer finns i 6 kap. 1–7 §§ lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i 6 kap. 1–7 §§ lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Bestämmelser om tilldelningskriterier finns i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om offentlig upphandling och i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011, men tillämpas inte på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

² EUT L 315, 3.12.2007, s. 1 (Celex 32007R1370).

Den 23 april 2009 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon¹. Den svenska versionen av direktivet finns i *bilaga 1*.

Under vintern 2009 och våren 2010 utarbetades inom Näringsdepartementet promemorian Miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster (Ds 2010:31) i vilken bl.a. lämnas förslag till vilka lag- och förordningsändringar som bör genomföras i anledning av direktivet. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementets ärende N2008/948/TE.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 mars 2011 att inhämta Lagrådets yttrande över det förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets yttrande. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 7.2.1, 7.2.2, 7.7 och 7.7.1. Dessutom har vissa redaktionella justeringar gjorts i lagtexten.

4 Bakgrund

Det finns ett samhällsintresse i att minska utsläpp av olika luftföroreningar och att effektivisera användningen av energi. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa² sägs att det, för att kunna skydda människors hälsa och miljön som helhet, är särskilt viktigt att bekämpa utsläpp av föroreningar vid källan samt att fastställa och genomföra de mest effektiva åtgärderna för minskning av utsläpp. Utsläpp av skadliga luftföroreningar bör därför undvikas, förebyggas eller minskas.

FN:s vetenskapliga klimatpanel (IPCC) har slagit fast att människans utsläpp av växthusgaser och andra aktiviteter mycket starkt har bidragit till att den globala medeltemperaturen ökat med drygt 0,7 grader Celsius de senaste 100 åren. En fortsatt utveckling med ökade utsläpp av koldioxid, CO₂, och andra växthusgaser kommer att orsaka förändringar i det globala klimatsystemet som på sikt leder till allvarliga konsekvenser för människa, natur och samhälle. Halten koldioxid ökar vid förbränning av fossila bränslen. Omfattande begränsningar av växthusgasutsläpp krävs för att minska risken för allvariga konsekvenser. De globala utsläppen kommer att behöva halveras till år 2050 för att vid seklets slut vara nära noll.

Merparten av kväveoxidutsläppen härrör från trafiken, främst från person- och lastbilar men också från fartyg. Kväveoxider, NO_x, är giftiga

¹ EUT L 120, 15.5.2009, s. 5, Celex 32009L0033.

² EUT L 152, 11.6.2008, s. 1, Celex 32008L0050.

gaser som bildas vid förbränning i luft. En minskning av utsläppen av kväveoxider bidrar till minskad övergödning, försurning och minskat bildande av marknära ozon. En del av kväveoxiderna förekommer som kvävedioxid (NO₂), där höga halter har negativa effekter på luftvägarna, som irritation och nedsatt lungfunktion, inte minst för personer med astma.

Även utsläppen av icke-metankolväten (NMHC) har en klimatpåverkande miljöeffekt. Icke-metankolväten bildas vid ofullständig förbränning och medverkar till bildandet av marknära ozon, som bl.a. reagerar med slemhinnorna i luftvägarna.

Partiklar i utomhusluft uppkommer såväl på naturlig väg som antropogen, dvs. genom mänsklig verksamhet som vägtrafik och vedeldning. De partikelhalter som förekommer i utomhusluften i tätorter i dag är i många fall skadliga, i synnerhet för känsliga personer. Partiklar i utomhusluft har visats vara en bidragande orsak till ökad sjuklighet och dödlighet i bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar samt sjukdomar i luftvägarna.

Även en effektiv användning av energi är ett samhällsintresse. Varken fossila bränslen eller biobränslen finns i oändliga mängder och energi-effektivitet är därför viktig, oavsett vilken typ av bränsle ett fordon drivs med.

Den totala offentliga upphandlingen står för cirka 17–18 procent av EU:s BNP. Offentliga organ inom EU upphandlar varje år ungefär 110 000 personbilar, 110 000 lätta nyttofordon, 35 000 lastbilar och 17 000 bussar. Det motsvarar en marknadsandel på strax under 1 procent för personbilar, cirka 6 procent för lätta och tunga lastbilar och ungefär 33 procent för bussar.

Den offentliga upphandlingen kan därför lämna väsentliga bidrag till miljöutmaningarna på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som den kan driva på framtagandet och den verkliga användningen av ny mer miljöanpassad och ofta säkrare teknik. Regeringen presenterade i mars 2007 en handlingsplan Miljöanpassad offentlig upphandling (skr. 2006/07:54) för att öka miljökraven vid offentlig upphandling. Bland annat fick Miljöstyrningsrådet (se avsnitt 6.2.1) ökade resurser för att stödja offentliga upphandlare som ställer miljökrav.

Ett tidigare förslag till direktiv om främjande av rena vägtransportfordon genom offentlig upphandling [KOM(2005) 634] lades fram av EU-kommissionen 2005. Detta förslag mötte stark kritik och många invändningar från flera medlemsstater, bl.a. Sverige. Det dåvarande förslaget förkastades av Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, ENVI. Förslaget var begränsat till tunga nyttofordon och innebar att kollektivtrafiktjänsterna måste anslå en viss kvot (25 procent) av sin offentliga upphandling till fordon som uppfyllde normen för ”miljövänligare fordon” (Enhanced Environmentally friendly Vehicle, EEV).

Kommissionen lade i december 2007 fram ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon [KOM(2007) 817 slutlig]. Förslaget var då inte begränsat till tunga fordon och innebar heller inget krav på en viss kvot miljövänligare fordon. I stället fokuserade förslaget på att vid utvärdering av fordons- och kollektivtjänstupphandling skulle, utöver fordonets inköpspris, även externa kostnader för energiförbrukning,

koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar inkluderas genom att livscykelkostnaderna redovisas och beaktas. Det ändrade förslaget remitterades. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementets ärende N2008/948/TR. En faktapromemoria upprättades och överlämnades till riksdagen, 2007/08:FPM77.

Ytterligare förhandlingar i rådsarbetsgruppen och i Europaparlamentet resulterade i betydande förändringar och den 23 april 2009 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Förändringarna innebär bl.a. en större flexibilitet för hur beaktandet av miljö- och energihänsyn ska fullgöras.

Syftet med direktivet är att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon samt att förbättra transportsektorns bidrag till Europeiska unionens miljö-, klimat- och energipolitik. Det 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, däribland energi-användning samt utsläpp av koldioxid och vissa luftföroreningar. Åtminstone ska påverkan från energianvändning samt utsläpp av koldioxid, kväveoxider, icke-metankolväten och partiklar beaktas. Även andra typer av miljöpåverkan får beaktas.

Genom samordnade insatser på unionsnivå för fordonsupphandling kan fordonsindustrin uppmuntras till de investeringar som är nödvändiga för att tillverkningen av renare och mer energieffektiva fordon ska ta fart. Ökad efterfrågan främjar marknader som är tillräckligt stora för att tillverkarna ska överväga att använda den miljövänligaste tekniken vid större serier i en mer kostnadseffektiv produktion.

Givetvis kommer effekterna att bli störst i medlemsstater där höga miljökrav inte ställts tidigare eller inte varit vanliga vid offentlig upphandling. I Sverige, där många aktörer redan ställer miljökrav vid upphandling och andra inköp, blir effekterna sannolikt mindre. Direktivet kan ändå här ge en viss verkan, dels genom att aktörer som hittills inte ställt miljökrav börjar göra det, dels genom att bilindustrin får det lättare att svara upp mot mer harmoniserade krav inom EU-området. För bilindustrin blir det då ekonomiskt intressant att satsa på framtagandet av mer miljöanpassade fordonsmodeller.

5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG

Upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och vissa operatörer ska enligt *artikel 1* beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln när de köper in vägtransportfordon.

Medlemsstaterna får enligt *artikel 2* bevilja undantag från kraven i direktivet för inköp av vissa fordon. Artikel 2 hänvisar till artikel 2.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon

samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon³, det s.k. ramdirektivet. De fordon som får undantas är av väldigt speciell karaktär och framförs sällan på väg.

Enligt *artikel 3* ska direktivet tillämpas på avtal om inköp av vägtransportfordon.

Artikel 4 innehåller definitioner.

Artikel 5 ålägger medlemsstaterna att se till att energi- och miljöpåverkan beaktas vid inköp av vägtransportfordon. Vid inköpet ska åtminstone energianvändning, koldioxidutsläpp samt utsläpp av NO_x (kväveoxider), NMHC (kolväten) och partiklar beaktas. Andra typer av miljöpåverkan får dock också övervägas då ett av två tillvägagångssätt som anges i direktivet ska användas. Man ska antingen ange energi- och miljöprestanda som tekniska specifikationer i förfrågningsunderlaget eller beakta energi- och miljöpåverkan i inköpsbeslutet. Vid övervägningen i inköpsbeslutet ska en särskilt angiven metod användas. Metoden beskrivs närmare i *artikel 6*.

Av *artikel 7* och *9* följer att kommissionen ska anpassa de uppgifter som används för att beräkna driftskostnaderna under hela livscykeln till inflationen och den tekniska utvecklingen och detta ska ske av den kommitté som ska biträda kommissionen.

Enligt *artikel 8* ska kommissionen underlätta och strukturera medlemsstaternas utbyte av kunskap om och bästa praxis för främjande av sådana inköp som avses i direktivet.

Enligt *artikel 10* ska kommissionen vartannat år sammanställa en rapport om direktivets tillämpning, dess effekter och behovet av ytterligare åtgärder samt, om nödvändigt, lämpliga förslag. I samband med den första rapporten ska kommissionen presentera en utvärdering av den metod som avses i artikel 6 och vid behov föreslå lämpliga anpassningar.

Av *artikel 11* framgår att medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, som ska vara genomfört hos medlemsstaterna senast den 4 december 2010.

Av *artikel 13* framgår att direktivet riktar sig till medlemsstaterna.

6 Gällande rätt

6.1 Allmänt om upphandling

Bestämmelser om upphandling finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, förkortad LUF. Genom LOU genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster⁴ (det klassiska direktivet). Genom LUF genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av

³ EUT L 263, 9.10.2007, s. 1, Celex 32007L0046.

⁴ EUT L 134, 30.4.2004, s. 114, Celex 32004L0018.

förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet)⁵. Prop. 2010/11:118

LOU reglerar förfarandena m.m. för offentlig upphandling som görs av myndigheter, kommuner, landsting samt sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, samfälligheter och stiftelser som tillgodoser ett behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av kommersiell eller industriell karaktär (offentligt styrda organ), 2 kap. 12 och 19 §§ LOU.

LUF reglerar förfarandena m.m. för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ men också av dels företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över (offentliga företag), dels privata företag som bedriver verksamheter med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, 2 kap. 12, 20 och 21 §§ LUF.

6.2 Miljöhänsyn vid upphandling

För upphandlingar gäller enligt EU-rätten fem grundläggande principer: icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får t.ex. inte ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information och vid samma tillfälle. Principen om transparens medför främst skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet, att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. Med proportionalitetsprincipen avses att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder. Vid upphandlingen kan en upphandlande myndighet eller enhet redan i dag på olika sätt och i olika faser av upphandlingen ta hänsyn till miljön. Miljökraven måste dock uppfylla dessa grundläggande EU-principer.

Av 6 kap. 3 § första stycket LOU och 6 kap. 3 § första stycket LUF framgår vidare att miljöegenskaper kan ingå som *en teknisk specifikation* vid upphandlingen. Bestämmelserna motsvarar artikel 23.3 b–d i det klassiska direktivet respektive artikel 34.3 b–d i försörjningsdirektivet. Enligt båda lagrummen ska man uppge den önskade effekten med de ställda kraven. Samma tydlighetskrav som för andra tekniska specifikationer gäller således. Ett anbud där varan inte motsvarar de begärda

⁵ EUT L 134, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004L0017.

prestanda- eller funktionskraven får inte antas och det anbudet kommer följaktligen inte ens att utvärderas. Prop. 2010/11:118

Den upphandlande myndigheten eller enheten har två alternativa grunder för att välja leverantör. Antingen kan det anbud antas som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten eller enheten, eller också ska det anbud antas som har det lägsta priset. För att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna använda tilldelningsgrunden ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” måste samtliga s.k. *tilldelningskriterier* anges redan i förfrågningsunderlaget för att den leverantör som vill lämna ett anbud ska kunna veta vilka kriterier som ska ligga till grund för utvärderingen, 12 kap. 1 § LOU och 12 kap. 1 § LUF. Sådana kriterier kan vara exempelvis kvalitet, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, pris, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper eller service och tekniskt stöd. Tilldelningskriterierna ska vara förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna. En upphandlande myndighet eller enhet kan också ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras, 6 kap. 13 § LOU och 6 kap. 14 § LUF. Villkoren får dock inte vara direkt eller indirekt diskriminerande och inte utgöra hinder för en väl fungerande inre marknad. Villkoren får avgöras i varje enskilt fall och kan endast gälla den del av leverantörens verksamhet som omfattas av det som upphandlas. De särskilda villkoren får varken ha något inflytande på bedömningen av anbudsgivarens kapacitet eller på uppfyllelse av tilldelningskriterierna. Villkoren ska anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Bestämmelserna motsvarar artikel 26 i det klassiska direktivet respektive artikel 38 i försörjningsdirektivet. De särskilda kontraktsvillkoren får dock inte vara tekniska specifikationer, urvalskriterier eller tilldelningskriterier och kan alltså inte användas som grund för att tilldela eller inte tilldela en viss leverantör ett kontrakt, se propositionen 2006/07:128, Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, s. 352.

6.2.1 Upphandlingspraxis

Europeiska kommissionen har publicerat en handbok, Att köpa grönt! Handbok om miljöanpassad offentlig upphandling (2005). I handboken beskrivs möjligheterna att i enlighet med upphandlingsdirektiven ställa miljökrav vid upphandling.

Handboken ger handfasta råd om hur man kan genomföra en miljöanpassad upphandling. Bland annat sägs följande:

- ”Leta efter exempel på miljövänliga egenskaper i databaser eller med anknytning till miljömärken.
- Utgå från andra upphandlande myndigheters ”bästa metoder”; bilda nätverk för att inhämta och sprida information.
- Utgå från en vetenskapligt sund beräkning av livscykelkostnaderna; undvik att överföra miljöpåverkan från ett skede i livscykeln till ett annat.

- Använd prestandabaserade eller funktionella specifikationer för att uppmuntra innovativa miljöanpassade anbud.
- Ta hänsyn till miljöprestanda, t.ex. användning av råmaterial, hållbara produktionsmetoder (om det är relevant för slutprodukten), energieffektivitet, förnybara energikällor, utsläpp, avfall, återvinningsbarhet, farliga kemikalier osv.
- Om du är osäker på om det finns miljöanpassade varor eller tjänster eller på deras pris eller kvalitet, fråga efter miljöanpassade alternativ.”

Handboken föreslår således bl.a. att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna ”utgå från en vetenskapligt sund beräkning av livscykelkostnaderna”. Man måste då i förfrågningsunderlaget tydligt beskriva de parametrar som ska ingå i beräkningen samt den dokumentation och de mätmetoder som kommer att tillämpas. Det måste klart framgå vilken information anbudsgivaren ska tillhandahålla.

För att uppnå detta, och för att miljökraven verkligen ska uppfylla de grundläggande unionsprinciperna, kan en upphandlande myndighet eller enhet använda Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier. Miljöstyrningsrådet har tagit fram förslag på olika miljökrav som kan ingå i ett förfrågningsunderlag.

Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet bildades 1995 och ägs gemensamt av staten, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting. Miljöstyrningsrådet har bl.a. i uppdrag att utveckla och administrera verktyg för en hållbar utveckling och att stödja näringsliv och offentlig förvaltning att vidareutveckla miljöarbete på ett systematiskt och kostnadseffektivt sätt. Miljöstyrningsrådet administrerar tre frivilliga sådana system: EMAS (Eco Management and Audit Scheme), EPD (Environmental Product Declaration) och Miljöstyrningsrådets Upphandlingskriterier (tidigare EKV). Upphandlingskriterierna för fordon innehåller exempelvis följande parametrar: avgasemissioner, fordonsbuller, växlingsindikator, alternativa drivmedel, livscykelkostnader, koldioxidutsläpp och energianvändning. Ytterligare exempel på kriterier är bullerkrav på och PAH (polycykliska aromatiska kolväten) i däck. Miljöstyrningsrådets verksamhet har utretts inom Statskontorets uppdrag att utreda och lämna förslag på hur bl.a. stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas, se promemorian Ett utvecklat upphandlingsstöd, 2011-01-04, dnr 2010/95-5.

Många myndigheter, landsting, kommuner och andra upphandlande myndigheter och enheter har antagit en policy eller riktlinjer för miljöhänsyn i upphandlingsverksamheten. För att se i vilken utsträckning miljökrav ställs i offentliga upphandlingar i Sverige låter Naturvårdsverket regelbundet genomföra enkätundersökningar. Målgruppen för undersökningen är samtliga upphandlingsansvariga inom offentlig sektor, kommuner, landsting och myndigheter. Undersökningen har i denna form genomförts åren 2004, 2007 och nu senast 2009. Av den senaste undersökningen framgår bl.a. att 82 procent av organisationerna uppger att de har en policy eller riktlinjer för att beakta miljöhänsyn i offentlig

upphandling. Vidare svarar 57 procent att de alltid eller oftast ställer miljökrav vid upphandlingar. Prop. 2010/11:118

Det finns således ett gott stöd av olika verktyg och vägledningar när det gäller att bestämma hur upphandlande myndigheter och enheter ska integrera miljöhänsyn i sina upphandlingar. Flertalet upphandlande myndigheter och enheter har en hög ambition och beredskap när det gäller att beakta miljöhänsyn i sina upphandlingar.

6.2.2 Nya upphandlingsregler

Den 15 juli 2010 trädde nya bestämmelser i kraft i LOU och LUF (prop. 2009/10:180 bet. 2009/10:FiU22, rskr. 2009/10:311). Bl. a. har två nya paragrafer införts: 1 kap. 9 a § LOU och 1 kap. 24 a § LUF. I prop. 2009/10:180, Nya rättsmedel på upphandlingsområdet, sägs i författningsskomentaren till 1 kap. 9 a §, s. 317 följande.

”Bestämmelsen är ny och anger att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art medger detta. Bestämmelsen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Bestämmelsen har karaktären av målsättningsstadgande och är avsedd att framhålla vikten av att myndigheter beaktar miljöhänsyn och sociala hänsyn vid upphandling. Den anger att den upphandlande myndigheten bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingar i vissa fall och överlåter till myndigheten att utifrån bestämmelserna i lagen bedöma på vilket sätt och i vilket skede i upphandlingen sådana hänsyn ska tas. Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling där myndigheten inte har tagit några miljöhänsyn eller sociala hänsyn.”

Författningsskomentaren till 1 kap. 24 a § LUF hänvisar till samma kommentar, se propositionen s. 376.

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) gjordes en omfattande genomgång av de EU-rättsliga förutsättningarna och EU-domstolens praxis rörande miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling. I prop. 2009/10:180, s. 267 f., konstaterade regeringen att varken unionsrätten eller nationell rätt hindrar bestämmelser av den karaktären som nu är aktuella i upphandlingslagarna. Frågan gällde i stället om det var lämpligt att göra det och hur bestämmelserna, om sådana skulle införas, borde vara utformade.

Mot införandet av en sådan regel, menade regeringen, kan anföras att lagstiftning inte ska användas för att ställa upp moraliska eller etiska uppföranderegler. I motiven till regeringsformen uttalas att lagbegreppet endast kan omfatta rättsregler, och att sådana regler i princip kännetecknas av att de är bindande för myndigheter och enskilda (prop. 1973:90 s. 203). I doktrinen har dock konstaterats att det också förekommer lagregler som är formulerade som rekommendationer, vilket brukar markeras genom användningen av ordet ”bör”. Vidare har det under senare år blivit allt vanligare att en lag innehåller s.k. målsättnings-

staganden som inte är rättsligt bindande utan endast anger mål för den offentliga verksamheten. Det torde dock vara svårt för riksdag och regering att finna någon annan form än författningsformen, om man vill meddela ”mjukare” direktiv och samtidigt ge dem tillräcklig publicitet.

Regeringen bedömde att det finns skäl som talar för att sådana bestämmelser införs i upphandlingslagarna, inte minst mot bakgrund av den ökade betoningen av miljöaspekter [och sociala aspekter] i unionsrätten och Sveriges inställning i dessa frågor. Under lagstiftningsarbetet med de nya upphandlingsdirektiven intogs från svensk sida ståndpunkten att miljöhänsyn [och sociala hänsyn] ska integreras i upphandlingsprocessen så att det framgår i vilken utsträckning man kan väga in sådana hänsyn i de olika faserna i upphandlingsförfarandet.

Svagheten med en regel av denna karaktär är naturligtvis att den enbart är ett målsättningsstadgande. Det finns därför inte någon möjlighet att med stöd av en sådan regel kräva av upphandlande myndigheter och enheter att de ska ställa miljökrav [eller sociala krav] eller att framgångsrikt klandra en upphandling för att sådana krav inte har ställts.

Regeringen ansåg trots detta att det fanns starka skäl att skapa incitament för de upphandlande myndigheter och enheter som ännu inte prövar möjligheten att integrera miljöhänsyn i sina upphandlingar. Mot denna bakgrund ansåg regeringen sammanfattningsvis att en bestämmelse som framhåller vikten av att upphandlande myndigheter och enheter ställer miljöhänsyn i sina upphandlingar borde införas i LOU och LUF.

Några remissinstanser föreslog en obligatorisk regel i upphandlingslagarna. Enligt förslaget skulle underlåtenheten att göra en bedömning av vilka miljökrav som myndigheten eller enheten ska ställa kunna bli föremål för prövning i domstol. Det skulle emellertid enligt regeringens mening inte vara möjligt att följa upp och kontrollera om den upphandlande myndigheten eller enheten har gjort en sådan bedömning. Med hänsyn till det anförda ansåg regeringen att en sådan bestämmelse inte borde införas i upphandlingslagstiftningen.

För att skapa harmoni med redan befintliga regler i LOU och LUF om hur miljöhänsyn [och sociala hänsyn] får beaktas valde regeringen att utforma bestämmelsen på ett delvis annat sätt än utredningens förslag. Den föreslagna bestämmelsen var också utformad som ett målsättningsstadgande. Den föreslogs därför tas in i det inledande kapitlet med allmänna bestämmelser.

Att miljöhänsyn bör beaktas om upphandlingens art motiverar detta innebär framför allt att eventuella krav ska vara förenliga med principerna i 1 kap. 9 § LOU och 1 kap. 24 § LUF samt att kraven i fråga är relevanta. Vidare ska sådana krav vara uppföljningsbara och kontrollerbara. Krav som inte följs upp och kontrolleras av den upphandlande myndigheten eller enheten är inte förenliga med EU-domstolens praxis, se prop. 2009/10:180, s. 269. Den upphandlande myndigheten och enheten bör ha förvissat sig om att krav som övervägs är förenliga med de allmänna principerna. För närmare redogörelser hänvisas till nämnda proposition.

De personbilar som, med vissa undantag, myndigheter under regeringen köper eller leasar ska, enligt förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, vara miljöbilar. Förordningen ersatte förordningen (2004:1364) om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar. Kraven i den äldre förordningen hade successivt skärpts under åren och bestämmelserna om miljökrav och trafiksäkerhetskrav i den nya förordningen gäller för fler kategorier än miljöbilar. Bestämmelserna gäller vid myndigheters inköp, leasing och användning av bilar samt vid upphandling av taxiresor och hyrbilar. I förordningen anges vilka kriterier som myndigheten ska ta hänsyn till vid inköpet. Enligt förordningen ska samtliga myndigheter senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse till Transportstyrelsen för sina inköp, sin leasing och sina upphandlingar under det föregående kalenderåret. Av Transportstyrelsens redovisning för 2009 framgår att 74 procent av de 238 myndigheter som finns upptagna hos Ekonomistyrningsverket som myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen lämnat sådan information. Av dessa har 24 procent köpt eller leasat miljöbilar under året. Med miljöbilar avses personbilar som tillhör miljöklass 2005, miljöklass El eller miljöklass Hybrid enligt bilaga 1 till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, och som uppfyller angivna krav på utsläpp samt bränsle- och elenergiförbrukning.

7 Överväganden och förslag

7.1 Allmänna utgångspunkter

7.1.1 Rättslig grund

Det nu aktuella direktivet baseras på artikel 175.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, numera artikel 192.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget). Det innebär att direktivet är ett minimidirektiv med en gemensam lägsta nivå för att uppnå de miljömål som anges i artikel 191.

Medlemsstaterna får emellertid under vissa förutsättningar ha strängare regler i sin nationella lagstiftning och kan behålla eller införa strängare regler än de som följer av direktivet. Införlivandet av direktivet i svensk rätt innebär således inte att de höga svenska ambitionerna på miljöområdet sänks, utan tvärtom kommer införlivandet att kunna bidra till en fortsatt allt mer ambitiös svensk miljöpolitik. Exempelvis innehåller förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor mer detaljerade regler avseende avgasrening, låga utsläpp och låg bränsleförbrukning. Kraven i förordningen, även om de endast gäller statliga myndigheter, får anses strängare än de krav som ställs i direktivet, jfr avsnitt 6.3. Förordningen ska fortsätta att gälla.

Regeringens förslag: EU-direktivet 2009/33/EG bör genomföras i Sverige genom en ny lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att det bör övervägas om de krav i direktivet som anses kräva en lagreglering kan inarbetas i någon av de befintliga lagarna på upphandlingsområdet samt om de bestämmelser som inte kräver lagform kan inarbetas i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Även *Transportstyrelsen* anser att man bör överväga om de nya bestämmelserna kan inarbetas i gällande upphandlingslagar. Transportstyrelsen påpekar vidare att det finns en klar risk att fel begås och att tillämpningen blir felaktig eftersom det är oklart i förslaget hur de olika lagarna förhåller sig till varandra. Med den valda lösningen finns det en inbyggd konflikt mellan å ena sidan lagarnas s.k. börregel om miljöhänsyn och förslagets regler som säger att man måste ta miljöhänsyn vid upphandling av bilar och viss kollektivtjänster. *Scania-Bilar Sverige AB* anser att den lagtekniska lösningen, att skriva in direktivets principer i en lag men att ta in de mer detaljerade föreskrifterna om beräkningsmetoder i en förordning, är väl funnen.

Skälen för regeringens förslag: Av *artikel 11* och *13* framgår att direktivet riktar sig mot medlemsstaterna och är bindande. Det åligger medlemsstaterna att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Direktivet innehåller regler för upphandlande myndigheter och enheter samt operatörer (se vidare 7.3). Reglerna riktar sig således till såväl statliga som kommunala myndigheter, vissa företag med statligt och kommunalt inflytande samt verksamhet som kan bedrivas av privata företag.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, reglerar hur en upphandling ska genomföras, inte vad som ska upphandlas. Det får därför anses olämpligt att föra in de nya reglerna i gällande upphandlingslagstiftning. Regeringen föreslår därför att direktivet genomförs i en ny lag. En upplysning bör tas in i den nya lagen om att det finns bestämmelser om upphandling i LOU respektive LUF, se vidare nedan under 7.2.2. Därigenom klargörs sambandet mellan den nya lagen och upphandlingslagarna. Enligt regeringens mening borde konstruktionen inte vålla några problem vid tillämpningen av bestämmelserna.

7.2 Inledande bestämmelse

7.2.1 Syfte

Regeringens förslag: Lagens syfte anges i en inledande paragraf.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt *artikel 1* syftar direktivet till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till Europeiska unionens miljö-, klimat- och energipolitik. Den nya lagen inleds med en syftesparagraf med i princip samma ordalydelse som i direktivet.

Lagrådet har ifrågasatt om paragrafen behövs och menat att den inte torde få någon betydelse för den praktiska tillämpningen av lagens bestämmelser. Regeringen delar Lagrådets åsikt att paragrafen inte torde få någon praktisk betydelse men anser, med hänsyn till lagens karaktär, att paragrafen ändå är berättigad.

7.2.2 Bestämmelser om upphandling

Av ett flertal beaktandesatser framgår att direktivets syfte ska uppnås genom att på olika sätt stödja den offentliga upphandlingen av rena fordon. Av *beaktandesats 5*, framgår att Europeiska kommissionen har för avsikt att fortsätta sina ansträngningar för att utveckla marknader för renare, smartare, säkrare och mer energieffektiva fordon genom offentlig upphandling och genom att öka medvetenheten kring dessa frågor. Vidare framgår av *beaktandesats 6* att kommissionen avser stimulera miljövänlig innovation, särskilt genom fler s.k. Euro-normer⁶ och genom att främja offentlig upphandling av rena fordon.

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera upphandlingslagsregelverket bl.a. ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, [ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag], se prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, Avsnitt 4 Effektiv offentlig upphandling, s. 46. Tanken är att den offentliga upphandlingen ska kunna användas för att nå politiska målsättningar, däribland miljöhänsyn.

Bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, gäller vid upphandlingar enligt denna lag. *Lagrådet* anser att detta inte behöver komma till uttryck i en särskild paragraf. Regeringen delar Lagrådets uppfattning.

⁶ Euro-normer är fastställda gränsvärden för utsläpp av förorenande utsläpp från vägmotorfordon, jfr 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, EUT L 171, 29.6.2007, s. 1, Celex 32007R0715.

7.3.1 Köp och leasing av bilar

Regeringens förslag: Lagen gäller vid upphandling, om upphandlingen avser köp eller leasing av bilar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* menar att det skulle bli tydligare med en hänvisning till LOU och LUF i 3 § som innebär att den nya lagen ska tillämpas vid upphandling enligt LOU/LUF av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster som görs av upphandlande myndigheter och enheter. *Kammarkollegiet* och *Trafikverket* ser positivt på att leasing inkluderas i lagen. *Trafikverket* anser vidare att det vore värdefullt om regeringen som ett nästa steg återkommer med förslag som innebär att den nya lagstiftningen även omfattar godstransporter, taxi- respektive hyrbiltjänster och trafiksäkerhetskrav samt att ytterligare samordning sker med kraven i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. *Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI* anser att en komplettering av lagens omfattning skulle kunna göras med uthyrningsfordon om dessa står för en betydande del av de utsläpp som genereras av myndigheters biltransporter. *Trafikanalys* menar att lagstiftningen också bör omfatta upphandling av hyrbilsavtal, där den upphandlande myndigheten senare avropar avtalet för hyra av fordon under enstaka dygn eller kortare perioder.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med Transportstyrelsen anser regeringen att det tydligt bör framgå att den nya lagen gäller om upphandlingen avser köp av bilar och köp av vissa tjänster, jfr avsnitt 7.3.2.

Enligt *artikel 3* ska bestämmelserna tillämpas på avtal om inköp av vägtransportfordon. För att den nya lagen inte ska göra den offentliga upphandlingen otidigare, bör lagen i största möjliga utsträckning ha samma omfattning som redan gällande bestämmelser. Reglerna i LOU, respektive LUF, omfattar inte bara köp utan även leasing, hyra eller hyrköp av varor, jfr 2 kap. 21 § LOU och 2 kap. 24 § LUF. På liknande sätt gäller förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor såväl vid inköp som leasing av bilar.

Det finns inga uppgifter om i vilken utsträckning statliga myndigheter hyr eller hyrköper bilar. Dessa förvärv torde dock dels avse kortare tidsperioder, dels utgöra en begränsad del av marknaden. Däremot är det betydligt vanligare med leasing av bilar inom den statliga sektorn. Leasing är ett slags hyra som innebär att en leasingtagare ges rätt att, på avtalade villkor under en avtalad period, använda en tillgång mot att en avgift betalas till ett leasingbolag. Ett tidsbegränsat behov av en bil löses enkelt genom leasing: man slipper exempelvis kostnader för registrering av fordonet, fordonsskatt och försäljning vid periodens slut. Regeringen anser därför att det är rimligt att lagen, förutom köp, även omfattar leasing.

En leasingperiod kan i princip vara hur lång, eller kort, som helst. I förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor definieras emellertid leasing som ”hyra av en bil med en

bestämd hyrestid på minst ett år”. Den som köper respektive säljer ett fordon ska enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister anmäla ägarbytet till Transportstyrelsen. Vid leasing sker visserligen inget ägarbyte men ett leasingavtal som gäller för en bestämd tid om minst ett år ska ändå anges i vägtrafikregistret. Det är därför rimligt att lagen gäller vid leasingperioder om minst ett år. Däremot bör kortare leasingperioder inte omfattas.

7.3.2 Tillhandahållande av vissa persontransporttjänster

Regeringens förslag: Lagen ska gälla vid köp av sådana persontransporttjänster som tillhandahålls av ett kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs att även tjänstekoncessioner skulle omfattas av de nya bestämmelserna.

Remissinstanserna: *Miljöstylningsrådet* anser att den valda lösningen för att nå kollektivtrafikföretagen är lämplig under rådande förutsättningar. *Miljöstylningsrådet* anser samtidigt att det i förslaget är något otydligt vilka kollektiva transporter som omfattas. *Miljöstylningsrådet* ser små möjligheter att utnyttja möjligheten av ett tilldelningskriterium i form av driftkostnader vid upphandling av sådana transporttjänster. Om detta ska rekommenderas i lag så bör det tydligare beskrivas hur ett sådant tilldelningskriterium kan se ut. *Miljöstylningsrådet* har sedan 2007 arbetat med att ta in LCC-kriterier (totalkostnadsberäkningar) vid upphandling och har märkt ett stort behov av konkret hjälp för att upphandlarna ska kunna genomföra upphandlingar som innehåller sådana kriterier. Förkortningen LCC står för Life Cycle Cost. *Trafikverket* stödjer förslaget i promemorian att rikta kravet mot upphandlande myndigheter i stället för operatörerna. *Konkurrensverket* liksom *Malmö kommun* anser att det tydligare bör framgå att den föreslagna lagen enbart kommer omfatta upphandling av kollektivtrafiktjänster för trafik av allmänt intresse, dvs. vid ingående av ett avtal om allmän trafik enligt 3 kap. 3 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. *Göteborgs kommun* anser att det är oklart om färdtjänsten betraktas som kollektivtrafik och därmed omfattas av direktivet. *Norrköpings kommun* anser att det behöver förtydligas huruvida miljökraven ska gälla när kollektivtrafik bedrivs utanför allmän trafikplikt, det vill säga med tjänstekoncessionsavtal. *Svensk Kollektivtrafik* delar bedömningen i promemorian att det inte är möjligt att överföra direktivets krav till de trafikföretag som utför upphandlad trafik eftersom det saknas möjligheter till insyn och överprövning. *Bussbranschens riksförbund* (BR) anser att det vore olyckligt om inte även övrig kollektivtrafik, såsom exempelvis skolskjuts, skulle omfattas av lagen. Det skulle innebära en ytterligare fragmentiserad kravbild gällande krav på bussar, något som skulle verka starkt kostnadsdrivande. *Taxiförbundet* är medvetet om att det över huvud taget råder osäkerhet om hur kollektivtrafiken kommer att organiseras enligt den nya lagen om kollektivtrafik och hur det kommer att fungera både med ny lag och ny kollektivtrafikmyndighet. Enligt 4 kap. 1 § lagen om kollektiv-

trafik ska ett kollektivtrafikföretag, som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik, anmäla detta till berörd regional kollektivtrafikmyndighet. Anmälan torde kunna omfatta en sträcka där upphandlad trafik redan finns. Taxiförbundet menar att av det som framgår av förslaget inte går att förutsäga i vilken omfattning ett trafikföretag kommer att omfattas av de krav på energi- och miljöpåverkan som eventuellt ställdes när trafiken i det aktuella området upphandlades. Ett klarläggande i berört avseende vore önskvärt. I vart fall kunde en vägledande diskussion ha presenterats.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Terminologin i direktivet

Enligt *artikel 3 b)* ska direktivet tillämpas även vid inköp av vägtransportfordon som görs av vissa ”operatörer”, nämligen

”...operatörer som tillhandahåller allmännyttiga tjänster inom ramen för avtal om allmän trafik enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg⁷ på en nivå över ett tröskelvärde som ska fastställas av medlemsstaterna och som inte överskrider tröskelvärdena i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG”.

I den engelska versionen av direktivet används ordet ”operator”:

”...operators for the discharge of public service obligations under a public service contract within the meaning of [EU:s kollektivtrafikförordning]...”.

På motsvarande sätt används begreppen ”Betreiber” och ”opérateur(s)” i den tyska respektive den franska versionen.

Terminologin i EU:s kollektivtrafikförordning

EU:s kollektivtrafikförordning reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda, se prop. 2009/10:200, Ny kollektivtrafiklag, s. 28.

I den svenska versionen av kollektivtrafikförordningen förekommer inte ordet ”operatör” och följaktligen inte någon definition. I stället används ”kollektivtrafikföretag”. I den engelska versionen av kollektivtrafikförordningen motsvaras ”kollektivtrafikföretag” av ”public service operator”. I den tyska respektive franska versionen av förordningen används ”Betreiber eines öffentlichen Dienstes” respektive ”opérateur de service public”.

⁷ EUT L 315, 3.12.2007, s. 1, Celex 32007R1370.

Enligt kollektivtrafikförordningen, och enligt den nya lagen (2010:1065) om kollektivtrafik som hänvisar till förordningen, avses vidare med följande uttryck.

Allmän trafikplikt: krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Avtal om allmän trafik: ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt. Beroende på medlemsstatens lagstiftning kan avtalet också bestå i ett beslut som har fattats av den behöriga myndigheten och

- som utgörs av en lag eller någon annan författning, eller
- som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag tillhandahålla tjänsterna.

Kollektivtrafikföretag: ett offentligt eller privat företag, eller en offentlig eller privat företagsgrupp, som bedriver kollektivtrafik, eller ett offentligt organ som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster.

Genomförande

Det framgår inte varför man i direktivet valt att använda ett uttryck som inte korresponderar med terminologin i EU:s kollektivtrafikförordning – ”operatör” är knappast synonymt med ”kollektivtrafikföretag”. Även om risken för sammanblandning inte är uppenbar, vore det oklokt att införa ett nytt uttryck, ”operatör”, i den föreslagna nya lagen. Uttrycket förekommer redan i ett antal författningar och förknippas snarare med elektronisk kommunikation än med annan kommunikation. I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation definieras exempelvis operatör som ”den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation”. Möjligen har man vid översättningen av kollektivtrafikförordningen resonerat på liknande sätt och därför i stället valt uttrycket ”kollektivtrafikföretag”. Regeringen förslår därför att ”kollektivtrafikföretag” används även i den nya lagen.

Av ovanstående framgår att det är svårt att urskilja vilka ”operatörer” som avses i direktivet. Det går heller inte att på förhand klart fastställa vilka företag som skulle komma att omfattas av de nya bestämmelserna. I direktivets *beaktandesats 5* sägs emellertid:

”I kommissionens meddelande av den 19 oktober 2006 ’Handlingsplan för energieffektivitet: Att förverkliga möjligheterna’ bekräftades att kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att utveckla marknader för renare, smartare, säkrare och mer energieffektiva fordon genom offentlig upphandling och genom att öka medvetenheten kring dessa frågor.”

Ändamålen med direktivet är tydliga och om man ska kunna uppnå dem, måste det finnas något sätt att kontrollera att alla aktörer efterlever gällande regelverk för offentlig upphandling. Bestämmelser om detta finns i två direktiv om rättsmedel vid överträdelse av reglerna om offentlig upphandling och upphandling inom försörjningssektorerna, 89/665/EEG⁸ respektive 92/13/EEG⁹ samt ändringsdirektivet 2007/66/EG¹⁰. Till följd av dessa s.k. rättsmedelsdirektiv har medlemsstaterna skyldighet att säkerställa möjligheter till en effektiv och skyndsamt rättslig prövning av en upphandlande myndighets eller enhets beslut. Vidare åligger det medlemsstaterna att i sina nationella rättsordningar införa bestämmelser om att skadestånd ska kunna utgå till den som har lidit skada på grund av överträdelser vid offentlig upphandling. Bestämmelserna är genomförda i svensk rätt genom LOU och LUF, se prop. 2009/10:180.

Upphandlingslagstiftningen omfattar upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlande enheter innefattar bl.a. sådana företag som upphandlande myndigheter kan utöva ett bestämmande inflytande över, jfr 2 kap. 20 § LUF. Leverantörer av kollektivtrafik utgör inte nödvändigtvis företag som en upphandlande myndighet har ett bestämmande inflytande över. Dessa företag omfattas därmed inte automatiskt av lagstiftningen. När sådana företag gör inköp finns det med andra ord ingen möjlighet till exempelvis insyn eller överprövning. För att garantera de grundläggande unionsrättsliga upphandlingsprinciperna icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande skulle antingen ”operatörerna” behöva jämföras med upphandlande myndigheter och enheter eller ett parallellt kontrollsystem behöva införas.

Regeringens bedömning är att det är inte möjligt att låta privata företag, ”operatörerna”, omfattas av LOU respektive LUF. Å andra sidan torde införandet av ett system parallellt med LOU och LUF vara förenat med avsevärda kostnader och administrativa olägenheter.

I stället föreslår regeringen att de nya bestämmelserna ska omfatta upphandling av den tjänst som kollektivtrafikföretagen tillhandahåller. Således ska upphandlande myndigheter och enheter beakta kraven i den nu föreslagna lagen vid upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster. Regeringen gör bedömningen att minimikraven i direktivet väl tillgodoses genom en sådan lösning. Det innebär att den som ansvarar för kollektivtrafiken, dvs. den verkliga beslutsfattaren, kan ställa krav i upphandlingen på företagets fordonspark. Existerande regler för upphandlingsprocessen kan tillämpas och inga ytterligare regler för kontroll krävs.

⁸ Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten. EGT L 395, 30.12.1989, s. 33, Celex 31989L0665.

⁹ Rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna. EGT L 76, 23.3.1992, s. 14, Celex 31992L0013.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling. EUT L 335, 20.12.2007, s. 31, Celex 32007L0066.

För att inte i onödan göra bestämmelserna svårlästa föreslås att en hänvisning görs till den terminologi som används i EU:s kollektivtrafikförordning. Lagen ska därmed tillämpas på upphandling av tjänster som tillhandahålls av kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik. Språkbruket överensstämmer också bättre med direktivets *beaktandesats 17*:

”I linje med tillämpningsområdet för direktiv 2004/17/EG och direktiv 2004/18/EG och med respekt för genomförandet i nationell lagstiftning av dessa direktiv, bör det här direktivet omfatta vägtransportfordon som köps in av upphandlande myndigheter och upphandlande enheter, oavsett om dessa myndigheter och enheter är offentliga eller privata. Dessutom bör det här direktivet omfatta inköp av vägtransportfordon som används för att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster inom ramen för ett avtal om allmännyttiga tjänster, varvid medlemsstaterna får utesluta mindre inköp för att undvika en onödig administrativ börda.”

Lagen kommer därmed indirekt att omfatta alla företag som bedriver kollektivtrafik eller tillhandahåller kollektivtrafiktjänster för trafik av allmänt intresse. I promemorian sägs utan närmare analys att den nya lagen kommer att omfatta alla företag som bedriver den angivna trafiken, oavsett om tjänsterna är upphandlade i enlighet med LOU eller LUF eller om de tilldelats som en tjänstekoncession.

Enligt kollektivtrafikförordningen kan ett avtal om allmän trafik även tilldelas som en tjänstekoncession. Tjänstekoncessioner är i princip undantagna från bestämmelserna i LOU och LUF. Enligt förordningen gäller emellertid en övergångsperiod på tio år, vilket innebär att reglerna för sådan tilldelning inte behöver tillämpas förrän december 2019. Vid genomförandet av förordningen konstaterade regeringen att lagstiftningsåtgärder som syftar till att samordna upphandlingsförfaranden för koncessioner för närvarande är under övervägande hos EU-kommissionen. Regeringen ansåg det lämpligt att invänta utfallet av översynen innan mer detaljerade regler om tilldelningsförfarandet eller om överprövning i anslutning till tilldelningsbestämmelserna i art. 5.2–5.6 i EU:s kollektivtrafikförordning införs i svensk rätt. Regeringen gör ingen annan bedömning nu och anser i motsats till promemorian att tjänstekoncessioner inte ska omfattas av den nya lagen och att man bör avvakta utvecklingen hos EU-kommissionen. Någon uttrycklig bestämmelse om detta i den nya lagen synes dock inte nödvändig.

7.3.3 Undantag från lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Lagen gäller inte vid köp eller leasing av bilar som

1. är konstruerade och tillverkade för användning av Försvarsmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten, eller
2. används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket* uppmärksammar att undantagen i lagförslaget skiljer sig från undantagen i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Informationsuppdraget till Transportstyrelsen bör särskilt uppmärksamma detta. *Energigas Sverige* och *E.ON Gas Sverige* anser att personbilar med fler än fyra sittplatser ej bör undantas och att övriga undantag bara ska medges efter prövning från fall till fall.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Undantag enligt direktivet

Direktivet ger utrymme för vissa undantag. Enligt *artikel 2* får medlemsstaterna bevilja undantag från kraven i direktivet för inköp av fordon enligt artikel 2.3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG, ”ramdirektivet”, jfr avsnitt 5. De fordon som omfattas är:

- a. fordon som är konstruerade och tillverkade för användning huvudsakligen på byggplatser, i stenbrott, i hamnar eller på flygplatser,
- b. fordon som är konstruerade och tillverkade för användning av försvarsmakten, civilförsvaret, brandförsvaret och ordningsmakten och
- c. mobila maskiner.

Genomförande av undantagen

Utrymme för undantag från bestämmelserna för de fordon som räknas upp i ramdirektivet artikel 2.3 bör införas. Vid införandet av ramdirektivet i svensk rätt, se promemorian Godkännande av motorfordon m.m. (Ds 2008:8), s. 138 f., konstaterades att undantagen i den då gällande fordonsförordningen (2002:925) var förenliga med undantagen i ramdirektivet. Bestämmelserna överfördes till 1 kap. 2 § i den nya fordonsförordningen (2009:211). De fordon som räknas upp i ramdirektivet artikel 2.3 punkten a motsvaras av bestämmelserna i gällande 1 kap. 2 § punkt 3 fordonsförordningen: *fordon som används uteslutande inom inhägnade järnvägs- eller industriområden eller inom inhägnade tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden*. Regeringen föreslår därför att undantaget i *punkten a* införs i den nya lagen i form av en bestämmelse med samma innebörd som i fordonsförordningen, men med en viss språklig justering. Regeringen föreslår att undantaget införs med följande lydelse: *bilar som används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden*.

Regeringen föreslår däremot att undantag för de fordon som listas i *punkten b* införs med i princip samma ordalydelse som i direktivet. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar hur den s.k. räddningstjänsten ska vara utformad. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Här ingår bl.a. insatser för

förebyggande och bekämpning av bränder – ”räddningstjänsten” är därmed ett bättre uttryck än ”brandförsvaret”. Begreppet ”civilförsvaret” används inte i svensk lagstiftning. I stället används ”civilt försvar”, jfr exempelvis lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Regeringen förslår att undantaget införs med följande lydelse: *bilar som är konstruerade och tillverkade för användning av Försvarsmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten*. Förteckningen torde omfatta de fordon som räknas upp i 1 kap. 2 § punkt 1 fordonsförordningen: bilar som tillhör staten och som tillverkats för särskilda militära ändamål. Förteckningen i direktivet är dock något mer preciserat.

De fordon som nämns i direktivet punkten c, mobila maskiner, är inte aktuella i detta sammanhang. Undantag för sådana fordon föreslås därför inte.

De undantag som införs bör vara generella. Undantagen är inte så omfattande att det synes motiverat att medge undantag endast efter prövning från fall till fall. Det framstår också som onödigt krångligt.

7.4 Andra krav vid upphandling

Regeringens bedömning: Lagen hindrar inte att en upphandlande myndighet eller enhet ställer andra eller längre gående krav på den upphandlade varan eller tjänsten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Av *beaktandesats 24* framgår att tvingande tillämpning av kriterierna i direktivet vid upphandling av rena och energieffektiva fordon inte ska hindra tillämpning av andra relevanta tilldelningskriterier. Eftersom det här rör sig om ett minimidirektiv bör det framgå att upphandlande myndigheter och enheter har möjlighet att ställa andra eller längre gående krav på det som upphandlas. De krav som ställs ska naturligtvis vara förenliga med principerna för offentlig upphandling enligt 1 kap. 9 § LOU och 1 kap. 24 § LUF. Regeringen föreslår att bestämmelserna i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor behålls.

7.5 Definitioner

7.5.1 Bil

Regeringens förslag: Begreppet bil ska ha samma betydelse som i lagen om vägtrafikdefinitioner

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* gör bedömningen att anmälningsplikt enligt direktiv 98/34/EG¹¹ kan vara aktuell i förevarande förslag vad gäller ett vidare fordonsbegrepp. *AB Volvo* anser att användningen av begreppet bil i den svenska genomförandet av direktivet är förvirrande, eftersom begreppet avser att, utöver personbilar, även täcka in tunga fordon som bussar och lastbilar.

Skälen för regeringens förslag: I direktivet används begreppet ”vägtransportfordon” som ett samlande begrepp för fordon vilka tillhör kategorierna M och N enligt direktivet 2007/46/EG, ramdirektivet. Kategorin M omfattar personbilar och bussar medan kategorin N avser lastbilar. I ramdirektivet används dock inte samlingsbegreppet vägtransportfordon.

Vid införandet av ramdirektivet i svensk lag, se Godkännande av motorfordon m.m. (Ds 2008:8), s. 142 f., slogs det bl.a. fast att den EG-rättsliga (numera ”EU-rättsliga”) definitionen av motorfordon endast avser motordrivna fordon som har minst fyra hjul och en maximal konstruktionshastighet som överstiger 25 kilometer i timmen, medan motsvarande definition i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, förkortad LDEF, i princip täcker in alla typer av motordrivna fordon utom traktorer och motorredskap. Vidare nämndes att den svenska definitionen av lastbil är betydligt vidare än dess EU-rättsliga motsvarighet: fordon av kategori N₃. I promemorian, Ds 2008:8 gjordes den bedömningen att det inte är möjligt att fullt ut harmoniera de svenska fordonsdefinitionerna med dem som återfinns i ramdirektivet. Någon annan bedömning görs inte nu.

Enligt LDEF är en bil ett motorfordon med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte anses som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar. I förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor har begreppet bil samma definition som i LDEF. Att begreppet bil omfattar personbilar, lastbilar och bussar är sedan länge vedertaget och fordonsbegreppen bör även i den nya lagen korrespondera med bestämmelserna i LDEF. Genom hänvisningen till LDEF klargörs detta.

7.5.2 Leasing

Regeringens förslag: Med leasing avses en hyrestid på minst ett år.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare redovisat förslaget att den nya lagen ska omfatta även leasing av bilar, jfr avsnitt 7.3.1. En definition av ordet leasing tas in i lagen. Med leasing avses en hyrestid på minst ett år.

¹¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034.

Regeringens förslag: Den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift ska benämnas "livslängd".

Promemorians förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens. I promemorian föreslås att begreppet "hela livscykeln" tas in som en definition i lagen och att begreppet ska avse den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* konstaterar att begreppet "hela livscykeln" inte är definierat i direktivet. *Kommerskollegium* ser en fara i att olika medlemsstater använder sig av olika definitioner av livscykelbegreppet och anser att en enhetlig definition bör utarbetas för hela inre marknaden för att skapa konkurrensneutralitet och undvika fragmentering av marknaden. *Kommerskollegium* gör vidare bedömningen att en anmälningsplikt enligt direktiv 98/34/EG kan vara aktuell i förevarande förslag vad gäller införandet av en definition av begreppet "hela livscykeln". *Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI* anser att definitionen av "hela livscykeln" i författningsförslaget avviker från svensk standard (SS-EN ISO 14040:2006). Definitionen enligt denna är: "På varandra följande och sammanhängande stadier i ett produktsystem, från anskaffning av råmaterial eller framställning ur naturresurser till slutlig kvittblivning". Därmed avviker definitionen i författningsförslaget betydligt från svensk standard. Åtminstone skulle ordet "hela" kunna exkluderas ur benämningen. *Malmö kommun* anser att det är mycket viktigt att det finns en definition av begreppet "hela livscykeln" i lagen. *Scania-Bilar Sverige AB (Scania)* anser att det kan leda till missuppfattning, att begreppet "livscykelkostnad" används i skrivelsen, lagtexten och den svenska versionen av direktivet på det sätt det görs. Miljökostnader under en varus livscykel innefattar all miljöbelastning för varan från tillverkning till slutligt omhändertagande och därutöver reparationer, underhåll och drift. Termen bör bytas mot "livstidskostnad". I den engelska direktivtexten används det mer korrekta "lifetime cost" vilket refererar till kostnader för utsläpp och energiåtgång under fordonets schablonberäknade livstid.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och vissa operatörer ska enligt *artikel 1* beakta energi- och miljöpåverkan under "hela livscykeln" när de köper in vägtransportfordon. I *artikel 5* sägs att medlemsstaterna ska se till att upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer "...beaktar energi- och miljöpåverkan vid drift under hela livscykeln...". *Artikel 6* har rubriken "Metod för beräkning av driftkostnaderna under hela livscykeln". I direktivet används genomgående begreppet "hela livscykeln".

I den engelska versionen används, som *Scania* konstaterat, begreppet "lifetime cost". I *Article 6* finns tillägget "operational [lifetime cost]". I den tyska används endast "gesamten Lebensdauer". I den franska versionen används två olika begrepp: "au long de [leur] cycle de vie" (*Article 1*) och "tout [leur] durée de vie" (bl.a. *Article 5* och *6*). I den

danska versionen, används ”hele driftslevetiden”. Respektive begrepp är inte synonyma vilket gör det än svårare att hitta ett adekvat uttryck för den svenska lagen.

Någon definition av ”hela livscykeln” finns inte i den svenska versionen av direktivet eller i dess utländska motsvarigheter. Av beaktandesatserna, artiklarna och beräkningsmodellen kan man dock slå fast att den tidsrymd som enligt direktivet ska beaktas sträcker sig från tidpunkten då bilen tas i bruk hos den upphandlande myndigheten (eller motsvarande) fram till dess att bilen avyttras eller förstörs. Energi- och miljöpåverkan under framställningsprocessen och den slutliga s.k. kvittblivningen ska således inte ingå.

Regeringen delar åsikten att begreppet ”hela livscykeln” är mindre lämpligt. För att minimera risken för sammanblandning med svensk standard och de vedertagna begreppen ”livscykel” och ”livscykelkostnad” föreslår regeringen att begreppet ”livslängd” används i stället. Ordet ”livslängd” beskriver bättre vilken tidsperiod som faktiskt avses. Det överensstämmer också bättre med vad flera andra länder valt. Någon risk för förväxling torde därmed inte föreligga.

Med ”livslängd” avses den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift.

7.5.4 Upphandlande myndigheter och enheter

Regeringens förslag: Andra termer och uttryck som används i den nya lagen ska ha samma betydelse som i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Artikel 4 hänvisar till definitionerna av upphandlande myndighet i artikel 2.1 a Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) och artikel 1.9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster respektive upphandlande enhet i artikel 2.2. försörjningsdirektivet.

De båda upphandlingsdirektiven genomfördes i svensk lag genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, respektive lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. I regeringens prop. 2006/07:128, Ny lagstiftning om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, s. 144–149, redogörs för de överväganden regeringen gjorde vid införandet av definitionerna upphandlande myndighet och upphandlande enhet.

De begrepp som i den nya lagen hör samman med själva upphandlingen bör ha samma betydelse som i LOU respektive LUF. En hänvisning görs därför till dessa bestämmelser.

Regeringens förslag: Kollektivtrafikföretag, allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik ska ha samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare redogjort för förslaget att låta den nya lagen omfatta köp av vissa persontrafiktjänster, jfr avsnitt 7.3.2. Eftersom *artikel 3* i direktivet hänvisar till 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 är det rimligt att orden kollektivtrafikföretag, allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik har samma betydelse som i den förordningen. En hänvisning görs därför till förordningen.

7.6 Tröskelvärden

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om tröskelvärde för tilldelning av kontrakt i lagen om offentlig upphandling respektive lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster gäller för upphandling även enligt den föreslagna lagen. Något särskilt tröskelvärde behöver därför inte fastställas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 3* ska medlemsstaterna fastställa ett tröskelvärde över vilket operatörer, som tillhandahåller allmännyttiga tjänster inom ramen för avtal om allmän trafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning, ska tillämpa bestämmelserna. Tröskelvärdet får inte överskrida tröskelvärdena i försörjningsdirektivet och det klassiska direktivet

Det är rimligt att samma nivåer, som vid upphandling av andra varor respektive tjänster, ska gälla. Enligt den föreslagna 2 § gäller bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, respektive lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, vid upphandling enligt denna lag. Eftersom regeringens förslag endast omfattar operatörerna indirekt, jfr 7.3.2, behövs inte någon särskild bestämmelse om fastställande av ett tröskelvärde som operatörer skulle tillämpa.

Enligt 3 kap. 1 § LOU ska lagen tillämpas på kontrakt vilkas värde uppgår till de tröskelvärden som Europeiska kommissionen beslutar. I 1 § första stycket 1 a och 1 b anges de kontrakt, varor respektive tjänster, som upphandlas av en central statlig myndighet. I 1 § första stycket 2 anges de varu- och tjänstekontrakt som avses i andra fall än under 1. Motsvarande bestämmelser i LUF finns i 3 kap. 1 §.

Tröskelvärdena fastställs av regeringen och tillkännages i Svensk författningssamling. Senast bestämdes tröskelvärdena den 21 januari 2010 genom tillkännagivande (2010:53) av tröskelvärden vid offentlig upphandling.

Värdena för kontrakt enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 a och 1 b LOU bestämdes då till 125 000 euro respektive 1 243 375 kronor och för kontrakt enligt 3 kap. 1 § första stycket 2 LOU bestämdes värdena till 193 000 euro respektive 1 919 771 kronor. För kontrakt enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 LUF bestämdes värdena till 387 000 euro respektive 3 849 489 kronor.

Genom den nya lagen hänvisning till LOU och LUF innebär regeringens förslag att den nya lagen ska omfatta även upphandlingar som inte är direktivreglerade. I 15 kap. LOU och i 15 kap. LUF finns bestämmelser som reglerar upphandlingar som inte omfattas av försörjningsdirektivet och det klassiska direktivet. Sådana upphandlingar är exempelvis offentliga upphandlingar som avser kontrakt vars värde understiger de tröskelvärden som anges i respektive lag, jfr ovan. Statliga myndigheter som avser att köpa ett enstaka eller några få fordon eller en tjänst där det sammanlagda värdet av upphandlingen understiger 1 243 375 kronor ska således tillämpa bestämmelserna i den nya lagen. Motsvarande kommer att gälla för övriga upphandlande myndigheter och enheter (t.ex. kommuner, landsting, allmännyttiga bolag, föreningar och stiftelser) där upphandlingen understiger 1 919 771 kronor.

Vid upphandlingar under tröskelvärdena är de nya bestämmelserna för s.k. direktupphandling naturligtvis tillämpliga. Bestämmelserna infördes den 15 juli 2010, jfr SFS 2010:571 och SFS 2010:572, se vidare prop. 2009/10:180, s. 285 f. Detta innebär att upphandlande myndigheter och enheter kan använda sig av ett något enklare upphandlingsförfarande. Vid upphandlingar enligt LOU får direktupphandling användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster, som i dag uppgår till 1 919 771 kronor, dvs. ca 287 000 kronor. För upphandlingar enligt LUF är motsvarande belopp högst 15 procent av det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster som i dag uppgår till 3 849 489 kronor, dvs. ca 577 000 kronor.

7.7 Köp av rena och energieffektiva bilar

Regeringens bedömning och förslag: Direktivets principer för inköp av bilar införs i svensk lag. Vid upphandling av bilar ska den upphandlande myndigheten eller enheten beakta energi- och miljöpåverkan under bilens hela livslängd.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens. Regeringens förslag innebär dock en annan lagteknisk lösning.

Remissinstansernas allmänna synpunkter *Transportstyrelsen* föreslår att förslaget ändras så att det endast blir möjligt att ange bilens energi- och miljöprestanda som en teknisk specifikation. *Norrköpings kommun* anser att det är bra att man kan välja att beakta energi- och

miljöpåverkan genom en teknisk specifikation eller via ett tilldelningskriterium. *Göteborgs kommun* avstyrker förslaget med nuvarande innehåll och omedelbar implementering. Skälen är att utvärderingsmodellen inte styr mot politiskt beslutade miljömål, den monetära utvärderingsmodellen kan inte användas till alla fordon, den monetära modellen är otydlig hur man ska räkna pris på drivmedel, tekniska specifikationer och kontraktsvillkor återstår att ta fram. *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* stödjer syftet med EU-direktivet men anser att de krav som redovisas i promemorian är otydliga och svåra att tillämpa. *BIL Sweden* anser att det i lagtexten bör tydliggöras att energi- och miljöpåverkan kan beaktas med hjälp av de två alternativa metoderna, teknisk specifikation eller tilldelningskriterium. *Scania-Bilar Sverige AB (Scania)* anser att det är bra att upphandlande myndigheter har möjligheten att ange fordonets miljö- eller energiprestanda som en teknisk specifikation i förfrågningsunderlaget. *Scania* anser att användning av tekniska specifikationer är den upphandlingsmetod som mest liknar den som upphandlare i svenska myndigheter redan använder. *Svensk Kollektivtrafik* bedömer det som möjligt att vid trafikupphandling tillämpa de upphandlingskrav som anges i direktivet genom att använda tekniska specifikationer såsom redan rekommenderas i det branschgemensamma miljöprogrammet, medan man ser det som omöjligt att använda den föreslagna monetära modellen för energi- och miljöprestanda som tilldelningskriterier i trafikupphandling. Användning av den monetära modellen försvåras ytterligare av att trafikavtal avseende kollektivtrafik ofta löper över lång tid. *Svensk Kollektivtrafik* efterlyser en möjlighet att använda tilldelningskriterier i trafikupphandlingar för att kunna skapa teknikneutrala upphandlingskrav som värderar nettoutsläpp av klimatpåverkande gaser. *Svenska Taxiförbundet* anser att det behövs ett förtydligande av lagförslagets krav på att upphandlare ska ”beakta” energi- och miljöpåverkan ur ett perspektiv som omfattar hela fordonets användningstid. *Trafikverket* anser att vid statliga myndigheters upphandling (inköp och leasing) av lätta fordon (personbilar och lätta lastbilar upp till 3,5 ton) är en tillämpning av förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor tillräcklig. Detta bör tydliggöras t.ex. genom ett tillägg i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor samt genom en text i propositionen. Vid upphandling av tunga fordon liksom av kollektivtrafiktjänster däremot, måste den nya lagstiftningen tillämpas, eftersom man inte ställer några miljökrav för dessa fordon i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. *Transportstyrelsen* menar att statliga myndigheter ska fortsätta att tillämpa förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor för lätta fordon och att det också bör framgå i den förordningen att detta är tillräckligt, dvs. att kraven i den nya lagen därmed har beaktats också för lätta fordon. *BIL Sweden* anser att det är mycket viktigt att klargöra hur redan befintliga miljökrav (t.ex. förordningen om miljö- och säkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor) gäller vid denna typ av upphandling i förhållande till de föreslagna lagtexterna, exempelvis när och för vilken typ av fordon de ska gälla. *Trafikverket* betonar vikten av att Sverige bevakar och aktivt deltar i den utvärdering av den EU-gemensamma metoden som enligt artikel 10 ska ske vartannat år med start 2012.

Trafikverket har bl.a. noterat att om upphandlaren väljer att uppfylla direktivets krav genom alternativet med tilldelningskriterier så är den EU-gemensamma metodens värdering av miljöeffekter låg jämfört med normal svensk värdering. Trafikverket, *Stockholms kommun*, *BIL Sweden* och *Scania* lyfter fram att Sverige bör vara pådrivande för att EU-kommissionen ska ta fram en allmänt accepterad testmetod även för tunga fordon, jfr beaktandeskäl 29. Även *VTI* och *Trafikanalys* påpekar att värderingarna av de olika ämnena ligger långt under vad som används i svenska samhällsekonomiska kalkyler. Trafikanalys menar att det kan finnas skäl att ifrågasätta om det är nödvändigt att fastställa gemensamma kostnadsintervall för samtliga EU-länder. Det är särskilt tveksamt avseende utsläpp som i första hand har en lokal miljö- och hälso-påverkan. *Energimyndigheten* anser att beräkningsmodellen som ska användas som underlag för tilldelningskriterier är konstruerad på ett sätt som gör att den inte kommer att spegla den verkliga driftskostnaden eftersom priset ska sättas efter den billigaste bränslet på marknaden, utan skatt, vilket är diesel – även om fordonet inte kan köras på diesel. *Energimyndigheten* saknar dessutom en genomgång av hur el- och laddhybridfordon ska hanteras i beräkningsmodellen. *Energimyndigheten* påpekar också att de värden för energiinnehåll som ska användas som underlag i viss mån skiljer sig från de bränslen som saluförs i Sverige, eftersom hänsyn inte är tagen till hur stor andel biodrivmedel bensinen har. *Tillväxtverket* anser att det är bra att beräkningsmetoden ska utvärderas senast december 2012. Vid en sådan utvärdering är det viktigt att ha både ett upphandlar- och ett leverantörsperspektiv. *Stockholms kommun* konstaterar att med direktivets beräkningsmodell spelar mängden utsläpp i praktiken ingen roll för resultatet. Det som i promemorian benämns som livscykelkostnader är enligt kommunens mening (samt enligt den engelska språkversionen av direktivet) att anse som livstidskostnader. *Stockholms kommun* anser att Sverige bör vara pådrivande gentemot kommissionen, som i enlighet med artikel 10 i direktivet ska utvärdera metoden vartannat år med start 2012, för att utveckla metoden och i framtiden få fram rättvisande och mer miljöanpassade sätt att räkna fram miljöprestanda. *Linköpings kommun* konstaterar att biogas och etanol-fordon värderas lågt i beräkningsmodellen. Detta överensstämmer i sin tur dåligt med EU:s, de nationella och de för Linköpings del lokala klimatmålen rörande att öka andelen förnybart bränsle inom transportsektorn. *Norrköpings kommun* uppfattar att lagförslaget prioriterar energieffektivitet och att bilar och kollektivtrafiktjänster som drivs med förnybara drivmedel delvis kan missgynnas med den beräkningsmodell som lagförslaget innehåller. Det är därför både viktigt och bra att man avser utvärdera metoden senast 2012. *BIL Sweden* konstaterar att när det gäller alternativet med att ange energi- och miljöprestanda som ett tilldelningskriterium tas inte hänsyn till de lägre klimateffekterna vid användning av biobränsle. Denna synpunkt bör framföras vid den planerade översynen av direktivet i december 2012. *Energigas Sverige* är starkt kritiskt till att förnyelsebara bränslen inte har beaktats. Utsläpp av koldioxid ska specificeras för olika bränslen och värderas utifrån detta. Det är speciellt viktigt avseende biogas som i dag är under utveckling. Lokalt producerat förnyelsebart drivmedel ska kunna väljas med visst undantag för teknikneutralitet. *Energigas Sverige* anser även att värde-

ringen av de hälsofarliga utsläppen är för låg för att ha avsedd styreffekt i utvärderingen. Scania delar promemorians bedömning att den EU-gemensamma beräkningsmetoden värderar utsläpp av koldioxid och andra emissioner för lågt samt att de mindre klimateffekterna av biodrivmedel förbises. Dessutom tar direktivet inte ställning till skillnader i koldioxidutsläpp mellan fossila och förnybara bränslen. Scania ser också andra svagheter med beräkningsmetoden. Bränslekostnaden är dock, till skillnad från miljökostnader, en reell kostnad som upphandlare redan idag för det mesta tar hänsyn till och väger in i kalkylen vid en upphandling. Det finns således redan ett incitament för energieffektivitet. Scania, och *Bussbranschens riksförbund, BR*, påpekar att det finns en provisorisk modell för att ange bränsleförbrukning för stadsbussar. Modellen har utarbetats genom en överenskommelse mellan branschorganisationen ACEA (The European Automobile Manufacturers Association) och den internationella kollektivtrafikunionen UITP (The International Association of Public Transport). I de fall upphandlaren väljer att ange miljö- och energiprestanda som ett tilldelningskriterium bör användandet av den metoden tills vidare uppmuntras. Scania anser att en ytterligare svaghet är att beräkningsmetoden är synnerligen mekanisk och schablonartad. Scania önskar att regeringen tar med synpunkterna om de olika svagheterna med beräkningsmetoden när direktivet ska utvärderas i december 2012. *Svensk Kollektivtrafik* för fram ett antal synpunkter, framför allt på beräkningsmodellen. Bland annat är värderingen av energi instabil på grund av de stora variationer i drivmedelspriser som ständigt förekommer. Svensk Kollektivtrafik avvisar dessutom bestämt icke verifierade värden från fordonstillverkare eftersom det ökar risken för angivande av godtyckliga värden. Svensk Kollektivtrafik menar att det är absolut nödvändigt att använda standardiserade testförfaranden som inte kan manipuleras och att dessa är verifierade av en ackrediterad och oberoende part. *BR* anser att det är minst sagt otydligt på vilka grunder en fordonstillverkare ska ange bränsleförbrukning och hur jämförbarheten mellan olika anbud ska säkerställas. Det är *BR:s* förhoppning att regeringen medverkar till att kommissionen tar fram en allmänt accepterad testmetod för tunga fordon som är rättvisande och utgår från bränsleförbrukning i förhållande till utfört transportarbete.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Direktivet

I *artikel 5* anges att upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer vid inköp av vägtransportfordon ska beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under hela livscykeln. Den energi- och miljöpåverkan som ska beaktas ska omfatta åtminstone

- a. energianvändning,
- b. koldioxidutsläpp, och
- c. utsläpp av NO_x, NMHC och partiklar.

I *artikel 6* beskrivs den metod som ska användas, om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att ange vägtransportfordons energi- och miljöprestanda som ett tilldelningskriterium.

Remissinstanserna är överlag positiva till att större hänsyn tas till miljön vid upphandling och påpekar att många upphandlande myndigheter och enheter redan i dag tar sådan hänsyn. Flera av remissinstanserna har emellertid lämnat kritiska synpunkter på såväl beräkningsmetoden som beräkningsvärdena: beräkningsmetoden är krånglig och de värden som används är för låga för att uppnå någon verklig miljöeffekt. Regeringen delar vissa synpunkter men konstaterar att syftet med direktivet är att tillhandahålla en EU-harmoniserad beräkningsmetod. Någon ändring i modellen kan således inte göras. Regeringens avsikt är att i en förordning närmare beskriva själva beräkningsmetoden.

Regeringen föreslår att bestämmelsen i artikel 5 överförs till den svenska lagen med en språklig justering. Vid köp eller leasing av bilar ska således den upphandlande myndigheten eller enheten beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under bilens hela livslängd, jfr 7.5.3. Den energi- och miljöpåverkan som ska beaktas är energianvändning, utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar.

7.7.1 Tillvägagångssätt vid beaktande av energi- och miljöpåverkan

Regeringens bedömning och förslag: Den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta energi- och miljöpåverkan genom att i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget ange krav på bilens energi- och miljöprestanda. Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att beakta energi- och miljöpåverkan som ett tilldelningskriterium, ska driftskostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning och utsläpp av koldioxid, kväveoxider, icke-metankolväten och partiklar omvandlas till ett belopp i pengar.

I paragrafen ges också en upplysning om att det finns bestämmelser om tekniska specifikationer och tilldelningskriterier i upphandlingslagstiftningen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Regeringens förslag innebär dock en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: *Statens väg- och Transportforskningsinstitut, VTI* påpekar att det inte framgår av departementspromemorian om FFV-teknik kan utgöra en teknisk specifikation. FFV är en förkortning av Flexible Fuel Vehicle, flexbränslebilar. De kan köras på enbart bensin eller etanol eller blandningar av dessa drivmedel. *Energimyndigheten* saknar en tydlighet kring vilka tekniska specifikationer och nivåer på krav som ska ställas om metoden används. *Energimyndigheten* anser att det hade varit bättre att peka ut en nivå, exempelvis att tillämpa nivåerna i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. *AB Volvo* anser att även om upphandlarna väljer att använda sig av tekniska specifikationer som prestanda- eller funktionskrav bör en harmonisering eftersträvas, minst på nationell nivå och på sikt även en EU-nivå.

VTI anser att alternativet tilldelningskriterium inte klarar att hantera elbilar på ett meningsfullt sätt. VTI anser vidare att det finns oklarheter i texten avseende hur höga värderingar som kan väljas. Det framgår inte om 4 § ska uppfattas som att högre värderingar än de angivna skulle kunna väljas. *Transportstyrelsen* konstaterar att metoden med tilldelningskriterium, där påverkan omvandlas till monetära värden, innebär att energikostnaden beräknas utifrån det lägsta priset av bensin och diesel, i praktiken diesel. För en bil som drivs av biodrivmedel innebär det att metoden ger en missvisande bild av kostnaden eftersom biodrivmedel än så länge är skattebefriade i Sverige. *Trafikanalys* tillstyrker förslaget att kostnaden för bilens energianvändning över dess livscykel beräknas före skatt. Det är svårt att se några motiv till varför det skulle vara önskvärt att eftersträva en likriktning av dessa värden, så länge som de grundläggande principerna för offentlig upphandling inte åsidosätts. *AB Volvo* framför att den största miljönyttan uppnås genom användning och prissättning av tilldelningskriterierna energiförbrukning och reglerade emissioner under fordonets hela livscykel för att representera fordonets miljöprestanda vid upphandlingar. *AB Volvo* anser att en enhetlig tillämpning av EU-direktivets tilldelningskriterier energiförbrukning och emissioner beräknade enligt den metod som anges under fordonets livscykel bör vara ett mål och att det på sikt blir tvingande lagstiftning. *AB Volvo* påpekar att det finns en accepterad och etablerad standard, testcykel och metodik som tagits fram gemensamt av tillverkare, operatörer och huvudmän för att bestämma bränsleförbrukningen för bussar. Inom EU pågår ett arbete i syfte att optimera metodiken för att bestämma bränsleförbrukningen och utsläpp av CO₂ och utforma en lämplig testcykel för tunga fordon, både lastbilar och bussar. Tills det pågående arbetet inom EU slutförts kan användning av tillverkarens uppgifter för bränsleförbrukning avseende lastbilar accepteras.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Den upphandlande myndigheten eller enheten ska ha möjlighet att välja mellan två tillvägagångssätt. Antingen kan den upphandlande enheten eller myndigheten välja att ange bilens energi- och miljöprestanda som en *teknisk specifikation* eller som ett *tilldelningskriterium*. Direktivet medger inte att ett av alternativen utelämnas.

En upphandlande myndighet eller enhet får redan i dag enligt 6 kap. 3 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och 6 kap. 3 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, ange tekniska specifikationer som prestanda- eller funktionskrav, jfr avsnitt 6.2. De nu föreslagna reglerna utgör ingen ändring av gällande regler rörande tekniska specifikationer.

Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att ange bilens energi- och miljöprestanda som en grund för tilldelning av ett kontrakt, dvs. som ett tilldelningskriterium, kommer tillvägagångssättet att vara direktivstyrt. Densamma blir situationen när själva kollektivtransporttjänsten ska upphandlas. Driftkostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning, koldioxidutsläpp och utsläpp av vissa föroreningar

Beskrivning av den EU-harmoniserade beräkningsmetoden

Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att uppfylla direktivets krav genom tilldelningskriterier enligt *artikel 5 punkt 3 b*, ska den beräkningsmetod som beskrivs i *artikel 6* tillämpas. Metoden går ut på att man ska beakta energi- och miljöpåverkan genom att omvandla energi- och miljöprestanda för bilens användningstid i drift till ett värde i pengar som tas med vid utvärderingen av anbudet.

Avsikten är att beaktandet ska ske på ett för hela EU/EES-området mer likartat sätt, om än med vissa flexibla inslag. Det innebär bl.a. att de monetära värdena för energianvändning samt utsläpp av koldioxid och föroreningarna kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar måste framräknas strikt enligt metoden och inte på något annat sätt. Däremot föreskriver inte direktivet hur eventuella andra tilldelningskriterier ska räknas fram eller hur olika kriterier ska viktas inbördes. I de delarna får den upphandlande myndigheten eller enheten hämta ledning i upphandlingslagstiftningen.

Eftersom man i direktivet eftersträvar en harmonisering innebär metoden att värderingen av miljöeffekter ska ske inom relativt snäva intervall, desamma för upphandlande myndigheter och enheter i alla medlemsstater. I Sverige strävar man efter att låta klimat- och annan miljöpåverkan avspeglas i bränsle- och fordonsskatter. Dessa typer av skatter skiljer sig dock åt i betydande grad till såväl nivå som utformning mellan medlemsstaterna. Att utgå från bränslepriser inklusive miljö- och energiskatter skulle innebära betydande skillnader länderna emellan vilket inte är önskvärt.

Sammanfattningsvis ska man enligt metoden i stället utgå från ett enhetligt bränslepris före skatt för den mängd energi som beräknas användas under bilens användningstid i drift. Till denna framräknade kostnad läggs beräknade miljökostnader för koldioxid och de nämnda föroreningarna, baserade på en i direktivet fastställd EU-harmoniserad värdering av dessa miljökostnader. Värderingen framgår av artikel 6 och tabeller i bilagan till direktivet.

Energianvändningen beror av den aktuella bilens bränsleförbrukning, den aktuella bränsletypens energiinnehåll och den beräknade körsträckan under drifttiden. Kostnaden för energianvändningen beräknas genom att man multiplicerar bilens energianvändning per kilometer med kostnaden per energienhet och med antalet kilometer under drifttiden.

För att man ska kunna räkna fram energianvändningen på grundval av bränsleförbrukningen, finns det omvandlingsfaktorer baserade på olika bränsletypers energiinnehåll i en särskild tabell i bilagan till direktivet.

För bränsletyper för vilka det inte anges några omräkningsfaktorer i tabellen, exempelvis dimetyleter (DME), metanol och syntetisk diesel, får i stället uppgifter från respektive tillverkare användas.

För att åstadkomma den eftersträvade harmoniseringen ska den beräknade energimängden kostnadssättas efter lägsta gällande pris på bensin eller diesel före skatt. Till denna framräknade energikostnad läggs

sedan miljökostnader under bilens drifttid för koldioxid och kväveoxider (NO_x), icke metankolväten (NMHC) och partiklar enligt direktivets värdering i angivna intervall.

Metoden är resultatet av förhandlingar och kompromisser mellan EU-kommissionen, medlemsstaterna och EU-parlamentet. Den svenska regeringen hade önskat, att metoden på ett bättre sätt hade tagit hänsyn till biobränslenas mindre klimatpåverkande effekt, likaså att kostnadsvärderingen av koldioxid och föroreningar varit högre och därvid bättre speglat svenska värderingar, vilket även hade inneburit ett större incitament för renare och mer miljöanpassade fordon. Denna uppfattning delas också av ett stort antal remissinstanser. Genom förhandlingarna infördes intervall, vilket inneburit att värderingen av miljöpåverkan fördubblats jämfört med kommissionens ursprungliga förslag. Metoden ska, enligt *artikel 10*, utvärderas senast december 2012 av kommissionen, som vid behov ska föreslå lämpliga anpassningar. Regeringen kommer att noga följa kommissionens arbete.

Regeringen kommer vidare, i enlighet med *beaktandesatserna 12 och 30–37*, att ge lämplig myndighet i uppdrag att informera om direktivet och underlätta för upphandlande myndigheter och enheter och andra berörda att tillämpa metoden, som får anses komplicerad. I sammanhanget kan nämnas att kommissionen har utarbetat två webbplatser¹² för att underlätta vid tillämpningen av direktivet. En av webbplatserna kommer även att innehålla en marknadsöversikt.

Vid utvärderingen av anbud ska bränsleförbrukning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar i första hand baseras på standardiserade gemenskapstestförfaranden för typgodkännande. Till följd av Lissabonfördraget borde testet numera kallas ”unionstestförfarande”, men eftersom direktivet inte är ändrat kommer ordet ”gemenskapstestförfarande” att användas tills vidare. För fordon som ännu inte omfattas av sådana testförfaranden, dvs. främst tunga fordon, ska jämförbarheten mellan olika anbud säkerställas genom allmänt vedertagna testförfaranden eller resultat från tester som utförts för den berörda myndigheten eller, i avsaknad av detta, information från tillverkaren. I *beaktandesats 29* anges att standardiserade gemenskapstestförfaranden för dessa ytterligare fordonskategorier, främst tunga fordon, bör tas fram. Motsvarande intentioner anges i *beaktandesats 16* i 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/EG¹³. Flera remissinstanser har påpekat vikten av att en harmoniserad och standardiserad testmetod för tunga fordon tas fram. Regeringen delar denna uppfattning.

För upphandlingen ska i övrigt bestämmelserna i LOU respektive LUF gälla. I paragrafen lämnas upplysning om att det finns bestämmelser om

¹² http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive_en.htm och <http://cleanvehicle.eu>.

¹³ EUT L 188, 18.7.2009, s. 1, Celex 32009R0595.

tilldelningskriterier i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § LOU och i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § LUF. *Lagrådet* har påpekat att det bör anges i lagen att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta energi- och miljöpåverkan oavsett om upphandlingen görs genom att man anger tekniska specifikationer eller tilldelningskriterier för det som upphandlas. Regeringen delar *Lagrådets* synpunkt och paragrafen kompletteras därför med ett stycke som lämnar upplysning om bestämmelserna om tekniska specifikationer i 6 kap. 1–7 §§ LOU och i 6 kap. 1–7 §§ LUF.

Vidare ska bestämmelserna om information till anbudsgivarna gälla: när tilldelningsbeslutet har fattats ska den upphandlande myndigheten eller enheten snarast möjligt underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna skriftligen. En skriftlig underrättelse ska snarast möjligt lämnas även vid ett beslut att avbryta en upphandling eller att en upphandling ska göras om. Likaså ska bestämmelserna om överprövning av upphandlingen och den nya bestämmelsen om överprövning av avtals giltighet naturligtvis tillämpas.

De nu föreslagna bestämmelserna, att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under fordonets hela livslängd, är konkreta. Antingen väljer man att ange sina miljökrav för fordon som tekniska specifikationer eller som tilldelningskriterier. Båda alternativen är möjliga. Om den som upphandlar också använder sig av de redskap som redan finns bör dessa upphandlingar kunna bli både tydliga och transparenta för anbudsgivarna. De nu föreslagna bestämmelserna överensstämmer med de börkrav som trädde i kraft den 15 juli 2010 och torde heller inte strida mot de sedan tidigare gällande upphandlingsreglerna.

7.8 Vissa övriga frågor

Regeringens bedömning: Artiklarna 7, 8, 9, 10 och 12 i direktiv 2009/33/EG behöver inte genomföras i svensk rätt.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: *Artikel 7* Anpassning av den tekniska utvecklingen, *artikel 8* Utbyte av bästa praxis, *artikel 9* Kommittéförfarande, *artikel 10* Rapport och omprövning och *artikel 12* Ikraftträdande innehåller inte några materiella bestämmelser som behöver genomföras i svensk rätt.

Regeringens förslag: Lagen träder i kraft den 1 juli 2011. Lagen tillämpas inte på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: I promemorian föreslogs att den nya författningen, i enlighet med bestämmelserna i direktivet, skulle träda i kraft den 4 december 2010.

Remissinstanserna: *Kammarkollegiet* och *Trafikverket* önskar ett förtydligande av vilka upphandlingar som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna.

Skälen för regeringens förslag: Enligt *artikel 11* ska medlemsstaterna ha satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelserna skulle ha trätt i kraft den 4 december 2010. Det är därför angeläget att de föreslagna bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2011.

Bestämmelserna ska gälla för upphandlingar som påbörjas efter lagens ikraftträdande. De nya bestämmelserna ska således inte tillämpas på upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet. En upphandling får anses påbörjad när den upphandlande myndigheten eller enheten beslutat om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas eller senast när myndigheten eller enheten genom annons eller på annat sätt beslutat att begära in anbud (prop. 2006/07:128 del I, s. 447 och s. 568).

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser för myndigheter och enheter

Upphandlande myndigheter och enheter berörs direkt av förändringarna i lagstiftningen vid inköp och leasing av bilar. I en upphandling där kontraktet tilldelas det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt för den upphandlande myndigheten eller enheten, innebär direktivet ett visst merarbete eftersom utvärderingen och beräkningarna måste utföras på ett sätt som fastställs i direktivet. Det är emellertid svårt att uppskatta merarbetet och merkostnaderna.

Direktivet kan sammanfattningsvis innebära vissa ökade administrationskostnader. Eftersom myndigheter och enheter redan har rutiner för upphandling bör kostnaderna bli marginella. Samtidigt kan inköps- och bränslekostnaderna för fordon komma att minska.

9.1.1 Myndigheterna under regeringen – upphandling

Den statliga inköpssamordningen och de statliga ramavtalen bedöms bidra till att hålla eventuella extrakostnader nere. Alla myndigheter under regeringen omfattas av förordningen (1998:796) om statlig inköps-

samordning och av förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Några ökade kostnader för dessa myndigheter förväntas inte uppkomma.

Prop. 2010/11:118

9.1.2 Ekonomiska konsekvenser för andra upphandlande myndigheter och enheter

Kommuner och landsting omfattas också av förslaget. Eftersom de föreslagna bestämmelserna inte tar sikte på enbart kommunal verksamhet, omfattas bestämmelserna inte av den kommunala finansieringsprincipen. Sammantaget bedöms dock de kostnader som kan uppstå vara av ringa omfattning.

9.1.3 Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket och Miljöstyrningsrådet – information m.m.

Transportstyrelsen har en skyldighet att följa upp de upphandlande myndigheternas redogörelser för sina respektive inköp enligt förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. De nya bestämmelserna beräknas inte medföra några ökade kostnader för denna del.

Förslaget innebär att Transportstyrelsen ges uppdraget att tillhandahålla information om innehållet i den nya lagen. Som Malmö kommun påpekat kan informationsuppdraget omfatta att exemplifiera alternativa utvärderingsmodeller avseende andra relevanta utvärderingskriterier än det som lagförslaget avser dvs. energi- och miljöpåverkan. Informationen kan även komma att omfatta konkreta exempel avseende beräkning av energianvändning och utsläpp av koldioxid och föroreningar. Informationsåliggandet bör dock samordnas med Konkurrensverket och Kammarkollegiet, vars ansvarsområden omfattar bl.a. upphandling. Fr.o.m. den 1 januari 2011 har Kammarkollegiet ett utökat ansvar för statliga ramavtalsupphandlingar. Kammarkollegiet övertog då bl.a. den centrala samordningsfunktionen inom statlig inköpssamordning som tidigare åvilade Ekonomistyrningsverket. Transportstyrelsen bör också samarbeta med Miljöstyrningsrådet, MSR, som redan har accepterade och väl fungerande modeller för upphandling med miljökrav och livscykelkostnadsanalyser för just personbilar. De ökade kostnaderna för dessa myndigheter, jämte MSR, är svåra att uppskatta, men bör i huvudsak vara koncentrerade till inledningsfasen för genomförande av direktivet. Kostnaderna bedöms vara begränsade och kunna hanteras inom myndigheternas befintliga ramar.

Information om de nya bestämmelserna bör även finnas tillgänglig på den gemensamma webbplatsen för statlig inköpssamordning, www.avropa.se.

Eftersom direktivets syfte är att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon inom hela EU/EES-området kommer även tillverkare av sådana fordon att gynnas. Detta innebär en stimulans för miljöanpassad teknik och innovationer inom området. Det i sin tur bidrar till en ekonomi som är koldioxidsnål och resurseffektiv och som baseras på en hållbar produktion, ett hållbart boende och ett hållbart transportsystem.

Eftersom upphandlare av kollektivtrafiktjänster, liksom i dag, kommer att kunna ställa relevanta krav vid upphandlingstillfället, måste företagen fortsättningsvis vara beredda på att de ska kunna erbjuda fordon som motsvarar höga och allt högre ställda miljö- och energikrav. Företagen bör därför på ett lämpligt sätt kunna dokumentera att de, i samband med införskaffandet av de fordon som erbjuds för utförande av tjänsterna, beaktat fordonets energi- och miljöpåverkan vid drift. Kollektivtrafikföretag som tillhandahåller persontransporttjänster inom ramen för ett avtal om allmän trafik kommer därmed att beröras indirekt av förändringarna i lagstiftningen. Direktivet kan eventuellt innebära vissa ökade administrationskostnader för berörda företag. Genom att direktivets krav riktas mot upphandlande myndigheter och enheter av kollektivtrafiktjänster i stället för mot företagen, bör kostnadsökningen bli obetydlig.

Den nya lagen omfattar inte s.k. särskild kollektivtrafik, exempelvis färdtjänst och skolskjuts. Mindre företag, t.ex. inom taxibranschen, kommer således inte att beröras.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för privatpersoner

Privatpersoner omfattas inte av direktivets krav och berörs inte av några ökade administrationskostnader. Däremot bör privatpersoner komma att gynnas genom att utbudet av rena och energieffektiva bilar ökar, såväl på nybilsmarknaden som, på sikt, på andrahandsmarknaden. Energieffektiva fordon bör innebära lägre bränslekostnader.

9.4 Konsekvenser för miljön

När upphandlande myndigheter och enheter måste beakta energi- och miljöpåverkan under fordonets drifttid vid upphandling och andra inköp kommer miljöbelastningen att minska, jämfört med om sådana krav inte hade ställts.

Som tidigare nämnts, kommer effekterna troligtvis att bli störst i medlemsstater där höga miljökrav inte ställts tidigare eller inte varit så vanligt förekommande vid offentlig upphandling. I Sverige, där många aktörer redan ställer miljökrav vid upphandling och andra inköp blir effekterna sannolikt mindre.

Förslaget till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

1 §

Genom paragrafen genomförs artikel 1 i direktivet. Paragrafen anger syftet med lagen. Formuleringen överensstämmer med direktivtexten.

2 §

Genom paragrafen genomförs artiklarna 2 och 3 i direktivet. Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster gäller vid upphandling enligt denna lag. Lagen ska tillämpas på upphandling av bilar och vissa persontransporttjänster som tillhandahålls av ett kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik. Paragrafen har i övrigt behandlats i avsnitt 7.3.

3 §

Genom paragrafen genomförs artikel 5.2. Direktivet är ett s.k. minimi-direktiv vilket innebär att det anger de lägsta gemensamma kraven för att uppnå miljökraven i EUF-fördraget. Även andra faktorer som påverkar utsläpp av olika ämnen och energianvändning får beaktas. Upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att ställa såväl andra som hårdare krav än som framgår av lagstiftningen, allt under förutsättning att reglerna för upphandling följs, bl.a. de grundläggande unionsrättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor ska fortfarande gälla. I förordningen finns detaljerade regler för avgasrening, låga utsläpp och låg bränsleförbrukning. Reglerna är på vissa punkter också strängare än i den nu föreslagna lagen.

4 §

Artikel 4 i direktivet innehåller definitioner. Denna paragraf motsvarar delvis artikeln.

Bil

Begreppet ”bil” ska ha samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, där det sägs att en bil är ett motorfordon som är försedd med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.

En ”personbil” är en bil som är försedd med högst åtta sittplatser utöver förarplatsen och

1. är inrättad huvudsakligen för personbefordran eller

2. är permanent försedd med ett karosseri som är inrättat som bostadsutrymme och utrustat med åtminstone

- a. fast monterade sittplatser,
- b. fast monterade sovplatser som kan utgöras av sittplatser som kan omvandlas till sovplatser,
- c. fast monterad utrustning för matlagning och lagring och
- d. bord.

Personbilar delas in i klass I och klass II. En personbil klass I är en personbil som inte tillhör klass II.

En personbil klass II är en personbil som är permanent försedd med ett karosseri som är inrättat som bostadsutrymme och utrustat med åtminstone

- a. fast monterade sittplatser,
- b. fast monterade sovplatser som kan utgöras av sittplatser som kan omvandlas till sovplatser,
- c. fast monterad utrustning för matlagning och lagring och
- d. bord.

En "lastbil" är

1. En bil som är inrättad huvudsakligen för godsbefordran.
2. En annan bil som inte är att anse som en personbil eller en buss.

Lastbilar delas in i lätta och tunga lastbilar. En lätt lastbil har en totalvikt av högst 3,5 ton och en tung lastbil har en totalvikt över 3,5 ton.

En "buss" är en bil som är inrättad huvudsakligen för personbefordran och är försedd med fler än åtta sittplatser utöver förarplatsen. Bussar delas in i lätta och tunga bussar. En lätt buss har en totalvikt av högst 3,5 ton och en tung buss har en totalvikt över 3,5 ton.

Av detta framgår att de flesta vanliga motorfordon omfattas av definitionen "bil" och följaktligen ska upphandlas med beaktande av bestämmelserna i denna lag.

Leasing

Med "leasing" avses hyra med en bestämd hyrestid på minst ett år. Enligt 10 kap. 1 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister ska den som köper respektive säljer ett fordon anmäla ägarbytet till Transportstyrelsen. Enligt 10 kap. 7 § samma förordning ska man i samband med ägarbytet i förekommande fall lämna uppgift om att överlåtelsen är förenad med ett förbehåll om återtaganderätt eller att säljaren upplåtit fordonet med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år. Vid leasing sker inget ägarbyte men ett leasingavtal som gäller minst ett år ska således anges i vägtrafikregistret. Det är därför rimligt att lagen gäller vid leasingperioder om minst ett år. Kortare leasingperioder ska inte ska anmälas till vägtrafikregistret och bör därför inte omfattas av de nya bestämmelserna.

Livslängd

Med "livslängd" avses den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift. Av beräkningsmodellen som presenteras i direktivet framgår att det endast är den period som bilen är i drift som avses. Den perioden ska benämnas livslängd till

Andra termer och uttryck

Andra termer och uttryck som används har samma betydelse som i lagen om offentlig upphandling, LOU, och i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Det innebär bl.a. att definitionerna av upphandlande myndigheter och upphandlande enheter i LOU respektive LUF gäller.

Enligt 2 kap. 19 § LOU avses med upphandlande myndighet statliga och kommunala myndigheter. Vid tillämpning av LOU ska med myndighet jämföras

1. beslutande församlingar i kommuner och landsting, och
2. offentligt styrda organ som avses i 12 §, samt
3. sammanslutningar av en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1 eller sammanslutningar av ett eller flera organ enligt 2.

Enligt 2 kap. 12 § LOU avses med offentligt styrda organ sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Enligt 2 kap. 20 § LUF avses med upphandlande enheter dels upphandlande myndigheter enligt 21 §, dels sådana företag som

1. en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över på det sätt som anges i andra stycket, eller
2. bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 4–10 §§ med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt enligt tredje stycket.

Ett bestämmande inflytande ska anses finnas om en upphandlande myndighet, direkt eller indirekt, i förhållande till ett företag innehar mer än hälften av andelarna i företaget eller kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieäggande eller motsvarande eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

Med upphandlande myndighet avses enligt 2 kap. 21 § LUF statliga och kommunala myndigheter.

Innehållet i paragrafen har behandlats i avsnitten 7.5.1, 7.5.2, 7.5.3 och 7.5.4.

I den nya lagen ska vissa persontransporttjänster som tillhandahålls av kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik upphandlas. I 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 finns definitioner av orden kollektivtrafikföretag, allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik. Orden har samma betydelse som i förordningen. Paragrafen har behandlats i avsnittet 7.5.5.

6 §

Genom paragrafen genomförs artikel 5.1. Paragrafen innebär en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta energi- och miljöpåverkan under bilens hela livslängd när de genomför upphandlingar som omfattas av lagen.

Upphandling kan ske med användande av antingen tekniska specifikationer eller tilldelningskriterier. Det vanligaste torde dock bli att man i upphandlingen anger tekniska specifikationer. Oavsett vilken metod som används ska upphandlande enheter beakta energi- och miljöpåverkan. Detta bör framgå och paragrafen har utformats enligt Lagrådets förslag. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.

7 §

Genom paragrafen genomförs artikel 5.3.a och 5.3.b i direktivet.

Paragrafens *första stycke* beskriver på vilket sätt energi- och miljöpåverkan ska beaktas om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att ange energi- och miljöpåverkan som ett tilldelningskriterium.

Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer energi- och miljöprestanda som ett tilldelningskriterium, ska driftskostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning och utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar beaktas. Närmare bestämmelser om beräkningsmetod för omvandlingen meddelas i form av verkställighetsföreskrifter på lägre normgivningsnivå än lag.

Av lagen om offentlig upphandling, LOU, och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF, följer att en upphandlande myndighet eller enhet också kan ställa krav på det som ska upphandlas genom att ange en teknisk specifikation, vilket går att kombinera med användningen av tilldelningskriterier.

Andra stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om tekniska specifikationer finns i 6 kap. 1–7 §§ LOU och i 6 kap. 1–7 §§ LUF.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om tilldelningskriterier finns i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § LOU och i 12 kap. 1 och 2 §§ samt 15 kap. 16 § LUF.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.1.

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2009/33/EG

av den 23 april 2009

om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

16 juni 2001, angavs att utsläpp av växthusgaser och föroreningar från transporter utgör ett av de största hindren för hållbar utveckling.

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1,

(3) I Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram⁽⁴⁾ erkändes behovet av särskilda åtgärder för att förbättra energieffektiviteten och öka energisparandet och för att integrera klimatförändringsmålen i transport- och energipolitiken, samt behovet av specifika åtgärder inom transportsektorn för att ta itu med frågorna om energianvändning och utsläpp av växthusgaser.

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽¹⁾,

(4) I kommissionens meddelande av den 10 januari 2007 "En energipolitik för Europa" föreslogs att Europeiska unionen bör åta sig att till 2020 uppnå en minskning på minst 20 % av växthusgaserna jämfört med 1990. Det har dessutom föreslagits bindande mål som innebär en ytterligare förbättring av energieffektiviteten med 20 % samt en ökning av andelen energi från förnybara energikällor till 20 % av de totala energikällorna och andelen energi från förnybara energikällor inom transportsektorn i gemenskapen till 10 % till 2020, bland annat i syfte att ytterligare trygga energiförsörjningen genom att diversifiera bränslemixen.

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁽²⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget⁽³⁾, och

av följande skäl:

(1) Naturresurser, beträffande vilka det i artikel 174.1 i fördraget krävs att de ska användas varsamt och rationellt, inbegriper olja, som är den huvudsakliga energikällan inom den Europeiska unionen och även är en stor källa till utsläpp av förorenande ämnen.

(5) I kommissionens meddelande av den 19 oktober 2006 "Handlingsplan för energieffektivitet: Att förverkliga möjligheterna" bekräftades att kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att utveckla marknader för renare, smartare, säkrare och mer energieffektiva fordon genom offentlig upphandling och genom att öka medvetenheten kring dessa frågor.

(2) I kommissionens meddelande av den 15 maj 2001 "Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen", som lades fram vid Europeiska rådets toppmöte i Göteborg den 15 och

(6) I halvtidsöversynen av kommissionens transportvitbok från 2001 "Hållbara transporter för ett rörligt Europa" av den 22 juni 2006 bekräftades att unionen kommer att stimulera miljövänlig innovation, särskilt genom fler Euro-normer och genom att främja offentlig upphandling av rena fordon.

⁽¹⁾ EUT C 195, 18.8.2006, s. 26.

⁽²⁾ EUT C 229, 22.9.2006, s. 18.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 22 oktober 2008 (ännu ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 30 mars 2009.

⁽⁴⁾ EGT L 242, 10.9.2002, s. 1.

- (7) I sitt meddelande av den 7 februari 2007 "Resultat av översynen av gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon" lade kommissionen fram en omfattande ny strategi för att unionen till 2012 ska kunna uppnå det mål som innebär att alla nya personbilar ska ha ett koldioxidutsläpp under 120 g/km. Det föreslogs en rättslig ram för att säkerställa fordonstekniska förbättringar. Kompletterande åtgärder bör främja upphandlingen av bränslesnåla fordon.
- (8) I kommissionens grönbok om kollektivtrafiken i städer av den 25 september 2007 "Mot en ny kultur för rörlighet i städer" konstateras att intressenterna stöder marknadsintroduktionen av rena och energieffektiva fordon genom grön offentlig upphandling. Enligt grönboken skulle en möjlig strategi kunna vara baserad på internaliseringen av externa kostnader genom att använda livscykelkostnader för energianvändning, 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 Euro-normerna. En tidigare användning av renare fordon skulle också kunna förbättra luftkvaliteten i stadsområden.
- (9) Högnivågruppen "Cars 21" stödde i sin rapport av den 12 december 2005 kommissionens initiativ att främja rena och energieffektiva fordon på villkor att det sker på ett integrerat, teknik neutralt och prestandabaserat sätt som omfattar fordonstillverkare, olje- eller bränsleleverantörer, verkstäder, kunder eller förare och offentliga myndigheter.
- (10) I sin rapport av den 27 februari 2007 rekommenderade högnivågruppen för konkurrenskraft, energi och miljö att man vid privat och offentlig upphandling bör ta hänsyn till kostnaderna över hela livscykeln med betoning på energieffektivitet. Medlemsstaterna och gemenskapen bör utarbeta och offentliggöra riktlinjer för offentlig upphandling om hur man går över från upphandling med lägsta pris som tilldelningskriterium till upphandling av mera hållbara halvfabrikat, i linje med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster⁽¹⁾ och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster⁽²⁾.
- (11) Målet med detta direktiv är att stimulera utvecklingen på marknaden för rena och energieffektiva vägtransportfordon, särskilt marknaden för standardiserade fordon som produceras i större antal – såsom personbilar, bussar och lastbilar – eftersom detta skulle ha betydande miljöeffekter, genom att säkerställa en efterfrågan på rena och energieffektiva vägtransportfordon som är tillräckligt hög för att tillverkarna och industrin ska uppmuntras att satsa på och vidareutveckla fordon med låg energianvändning samt låga koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar.
- (12) Medlemsstaterna bör informera nationella, regionala eller lokala upphandlande myndigheter och upphandlande enheter och operatörer som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster om bestämmelserna om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon.
- (13) Rena och energieffektiva fordon är i inledningskedet dyrare än konventionella fordon. Om man skapar en tillräcklig efterfrågan på sådana fordon kan de åtföljande stordriftsfördelarna komma att leda till kostnadsminskningar.
- (14) Detta direktiv behandlar behovet av att stödja medlemsstaterna genom att underlätta och strukturera utbyte av kunskap och bästa praxis för främjande av uppköp av rena och energieffektiva fordon.
- (15) Upphandlingen av fordon för kollektivtrafiktjänster kan få betydande marknadseffekter, förutsatt att harmoniserade kriterier tillämpas på gemenskapsnivå.
- (16) De största marknadseffekterna och det bästa förhållandet mellan kostnader och fördelar uppnås genom tvingande tillämpning av livscykelkostnader för energianvändning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar som kriterier för tilldelning av kontrakt inom upphandlingen av fordon för kollektivtrafiktjänster.
- (17) I linje med tillämpningsområdet för direktiv 2004/17/EG och direktiv 2004/18/EG och med respekt för genomförandet i nationell lagstiftning av dessa direktiv, bör det här direktivet omfatta vägtransportfordon som köps in av upphandlande myndigheter och upphandlande enheter, oavsett om dessa myndigheter och enheter är offentliga eller privata. Dessutom bör det här direktivet omfatta inköp av vägtransportfordon som används för att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster inom ramen för ett avtal om allmännyttiga tjänster, varvid medlemsstaterna får utesluta mindre inköp för att undvika en onödig administrativ börda.

(1) EUT L 134, 30.4.2004, s. 1.

(2) EUT L 134, 30.4.2004, s. 114.

- (18) I linje med Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektiv) ⁽¹⁾ och i syfte att undvika en onödig administrativ börda, bör medlemsstaterna kunna undanta myndigheter och operatörer från kraven i detta direktiv vid inköp av fordon som konstruerats och tillverkats för särskilda ändamål.
- (19) Detta direktiv bör erbjuda en uppsättning olika möjligheter för att beakta energi- och miljöpåverkan. Detta skulle göra det möjligt för de myndigheter och operatörer som redan har utarbetat metoder för att tillmötesgå lokala behov och förhållanden att även i fortsättningen tillämpa dessa metoder.
- (20) Det medför inte högre totalkostnader att låta energianvändning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar ingå i tilldelningskriterierna, utan det leder snarare till att driftskostnaderna under hela livscykeln kan beaktas i upphandlingsbeslutet. Denna strategi fungerar som ett komplement till lagstiftningen om Euro-normer, som sätter maximala utsläppsgrensvärden, och ger det aktuella utsläppet ett monetärt värde och kräver inget ytterligare fastställande av normer.
- (21) När kraven på beaktande av energi- och miljöpåverkan har uppfyllts genom att tekniska specifikationer har fastställts, uppmanas upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer att fastställa specifikationer på en högre energi- och miljöprestandanivå än i gemenskapslagstiftningen, med beaktande av exempelvis Euro-normer som redan antagits men som ännu inte blivit obligatoriska.
- (22) Undersökningen ExternE ⁽²⁾, kommissionens CAFE-program (Clean air for Europe) ⁽³⁾ och undersökningen HEATCO ⁽⁴⁾ har tillhandahållit information om kostnaderna för utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar. För att tilldelningsförfarandet ska bli enklare kommer det nu gällande kostnadsvärdet att användas.
- (23) Detta direktiv bör fastställa ett intervall för koldioxidkostnader och kostnader för utsläpp av föroreningar som, å ena sidan, medger flexibilitet för att beakta upphandlande myndigheters, upphandlande enheters och operatörers lokala situation, och, å andra sidan, säkerställer en tillräcklig harmoniseringsnivå.
- (24) Tvingande tillämpning av dessa kriterier vid upphandling av rena och energieffektiva fordon hindrar inte tillämpning av andra relevanta tilldelningskriterier. Det hindrar inte heller att man väljer eftermonterade fordon som uppgraderats för att uppfylla kraven på högre miljöprestanda. Sådana andra relevanta tilldelningskriterier kan också tillämpas vid upphandlingar enligt direktiven 2004/17/EG eller 2004/18/EG, förutsatt att dessa kriterier är kopplade till föremålet för upphandlingen, inte ger obegränsad valfrihet till den upphandlande myndigheten eller den upphandlande enheten, är uttryckligen angivna och överensstämmer med de grundläggande principerna i fördraget.
- (25) Metoden för beräkning av livscykelkostnaderna vid drift för utsläpp av föroreningar när det gäller beslut om fordonsupphandling, inklusive de numeriska värden som fastställs i detta direktiv, påverkar inte annan gemenskapslagstiftning där externa kostnader behandlas.
- (26) Vid översyn och revidering av den beräkningsmetod som fastställs i detta direktiv bör man beakta relevanta gemenskapsbestämmelser som hör samman härmed och syfta till samstämmighet med dessa.
- (27) Tilldelningskriterierna avseende energi och miljö bör finnas med bland de tilldelningskriterier som de upphandlande myndigheterna eller upphandlande enheterna ska beakta när de fattar beslut om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon.
- (28) Detta direktiv bör inte hindra upphandlande myndigheter och enheter från att tillämpa de senaste Euro-normerna för utsläpp vid upphandling av fordon för kollektivtrafiktjänster redan innan de normerna blir obligatoriska. Det bör inte heller hindra upphandlande myndigheter och upphandlande enheter från att ge företräde åt alternativa drivmedel, såsom vätgas, motorgas (LPG), komprimerad naturgas (CNG) och biodrivmedel, förutsatt att energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln beaktas.

⁽¹⁾ EUT L 263, 9.10.2007, s. 1.

⁽²⁾ Bickel, P., Friedrich, R., ExternE Externalities of Energy. Methodology 2005, update, Europeiska kommissionen, Publikationsbyrån, Luxemburg, 2005.

⁽³⁾ Holland, M., et al., (2005a). Methodology for the Cost-Benefit Analysis for CAFE: Volume 1: Overview of Methodology. AEA Technology Environment, Didcot, 2005.

⁽⁴⁾ Bickel, P., et al., HEATCO Deliverable 5. Proposal for Harmonised Guidelines, Stuttgart, 2006.

(29) Standardiserade gemenskapstestförfaranden för ytterligare fordonskategorier bör tas fram för att förbättra jämförbarheten och öppenheten när det gäller tillverkarnas uppgifter. Tillverkarna bör uppmanas att lämna uppgifter om energianvändning, koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar under hela livscykeln.

- (30) Möjligheten att erhålla offentligt stöd för upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon, inbegripet eftermontering av motorer och reservdelar, som går utöver de obligatoriska miljökraven, erkänns i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd⁽¹⁾ och i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning)⁽²⁾. Relevanta i detta sammanhang är också riktlinjerna som ingår i kommissionens meddelande "Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag"⁽³⁾, särskilt fotnot 1 till punkt 34 och fotnot 3 till punkt 36. Bestämmelserna i fördraget och särskilt artiklarna 87 och 88 i detta kommer emellertid att fortsätta att gälla för sådant offentligt stöd.
- (31) Möjligheten att erhålla offentligt stöd för att främja uppbyggnad av nödvändig infrastruktur för distribution av alternativa bränslen erkänns i ovannämnda gemenskapsriktlinjer för statligt stöd till miljöskydd. Bestämmelserna i fördraget och särskilt artiklarna 87 och 88 i detta kommer emellertid att fortsätta att gälla för sådant offentligt stöd.
- (32) Inköp av rena och energieffektiva vägtransportfordon är en möjlighet för städer som vill profilera sig som miljömedvetna. Det är i detta avseende viktigt att information om offentlig upphandling enligt detta direktiv offentliggörs på Internet.
- (33) Offentliggörandet på Internet av relevant information om de ekonomiska styrmedel som finns tillgängliga i varje enskild medlemsstat för rörlighet i städer och för främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon bör uppmuntras.
- (34) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter⁽⁴⁾.
- (35) Kommissionen bör särskilt ges befogenhet att anpassa uppgifterna för beräkning av driftskostnaderna under hela livscykeln för vägtransportfordon till inflationen och till tekniska framsteg. Eftersom dessa åtgärder har en allmän räckvidd och avser att ändra icke väsentliga delar i detta direktiv måste de antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll i artikel 5a i beslut 1999/468/EG.
- (36) Eftersom målen med detta direktiv, nämligen att gynna och stimulera marknaden för rena och energieffektiva

fordon och förbättra transportsektorns bidrag till gemenskapens miljö-, klimat- och energipolitik, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, för att uppnå den kritiska massa av fordon som krävs för en kostnadseffektiv utveckling från den europeiska industrins sida, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

- (37) Medlemsstaterna och kommissionen bör fortsätta att främja rena och energieffektiva vägtransportfordon. I detta sammanhang kan de nationella och regionala operativa programmen, såsom de definierats i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden⁽⁵⁾ spela en viktig roll. Gemenskapsprogram såsom Civitas och Intelligent energi – Europa kan dessutom bidra till att förbättra rörligheten i städerna och samtidigt minska rörlighetens negativa effekter.
- (38) I enlighet med punkt 34 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning⁽⁶⁾ uppmanas medlemsstaterna att för egen del och i gemenskapens intresse upprätta egna tabeller som så långt det är möjligt visar överensstämmelsen mellan detta direktiv och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dessa tabeller.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte och mål

Enligt detta direktiv ska upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och vissa operatörer beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln, däribland energianvändning och koldioxidutsläpp, liksom utsläpp av vissa föroreningar, när de köper in vägtransportfordon, i syfte att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och förbättra transportsektorns bidrag till gemenskapens miljö-, klimat- och energipolitik.

Artikel 2

Undantag

Medlemsstaterna får bevilja undantag från kraven i detta direktiv för inköp av fordon enligt artikel 2.3 i direktiv 2007/46/EG för vilka det på den berörda medlemsstatens territorium inte krävs något typgodkännande eller enskilt godkännande.

⁽¹⁾ EUT C 82, 1.4.2008, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 214, 9.8.2008, s. 3.

⁽³⁾ EUT C 184, 22.7.2008, s. 13.

⁽⁴⁾ EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

⁽⁵⁾ EUT L 210, 31.7.2006, s. 25.

⁽⁶⁾ EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

Artikel 3

Tillämpningsområde

Detta direktiv ska tillämpas på avtal om inköp av vägtransportfordon som görs av

- a) upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter, i den mån dessa omfattas av skyldigheter att tillämpa upphandlingsförfarandena i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG,
- b) operatörer som tillhandahåller allmännyttiga tjänster inom ramen för avtal om allmän trafik enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg ⁽¹⁾ på en nivå över ett tröskelvärde som ska fastställas av medlemsstaterna och som inte överskrider tröskelvärdena i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

Artikel 4

Definitioner

I detta direktiv avses med

- 1) *upphandlande myndighet*: upphandlande myndighet enligt definitionerna i artikel 2.1 a i direktiv 2004/17/EG och artikel 1.9 i direktiv 2004/18/EG,
- 2) *upphandlande enhet*: upphandlande enhet i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/17/EG,
- 3) *vägtransportfordon*: ett fordon som ingår i de fordonskategorier som anges i tabell 3 i bilagan.

Artikel 5

Inköp av rena och energieffektiva vägtransportfordon

1. Medlemsstaterna ska senast den 4 december 2010 se till att alla upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer som avses i artikel 3 vid inköp av vägtransportfordon beaktar energi- och miljöpåverkan vid drift under hela livscykeln enligt punkt 2 och använder sig av minst ett av de alternativ som anges i punkt 3.

2. Den energi- och miljöpåverkan vid drift som ska beaktas ska omfatta åtminstone följande:

- a) Energianvändning,
- b) koldioxidutsläpp, och
- c) utsläpp av NO_x, NMHC och partiklar.

Utöver den energi- och miljöpåverkan vid drift som avses i första stycket får upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer också överväga andra typer av miljöpåverkan.

3. Kraven i punkterna 1 och 2 ska uppfyllas i enlighet med följande alternativ:

- a) Fastställande av tekniska specifikationer för energi- och miljöprestanda i dokumentationen för inköp av vägtransportfordon för varje typ av påverkan som beaktats, samt eventuella ytterligare typer av miljöpåverkan, eller
- b) beaktande av energi- och miljöpåverkan i inköpsbeslutet, varvid

— detta ska ske genom att dessa typer av påverkan används som kriterier för tilldelning av kontrakt, när ett upphandlingsförfarande tillämpas, och

— den metod som anges i artikel 6 ska användas, när dessa typer av påverkan omvandlas till ett monetärt värde och tas med vid inköpsbeslutet.

Artikel 6

Metod för beräkning av driftskostnaderna under hela livscykeln

1. För tillämpningen av artikel 5.3 b andra strecksatsen ska de driftskostnader under hela livscykeln för energianvändning, liksom kostnader för koldioxidutsläpp och utsläpp av föroreningar enligt tabell 2 i bilagan, vilka är knutna till driften av de fordon som ska köpas in omvandlas till ett monetärt värde och beräknas med hjälp av den metod som anges i följande led:

- a) Driftskostnaden under hela livscykeln för energianvändningen för ett fordon ska beräknas enligt följande metod:

— Fordonets bränsleförbrukning per kilometer enligt punkt 2 i denna artikel ska beräknas i antal enheter energi som används per kilometer, oavsett om siffran anges direkt – såsom för exempelvis eldrivna fordon – eller inte. Om bränsleförbrukningen anges i någon annan enhet ska den omräknas till energianvändning per kilometer med hjälp av omräkningsfaktorerna i tabell 1 i bilagan, som anger de olika bränsletypernas energiinnehåll.

— Vid beräkningen ska ett enhetligt penningvärde per energienhet användas. Detta enhetliga värde ska utgöras av den kostnad per energienhet för bensen eller diesel som är lägst före skatt, när dessa används som transportbränsle.

⁽¹⁾ EUT L 315, 3.12.2007, s. 1.

— Driftskostnaden under hela livscykeln för energianvändningen för ett fordon ska beräknas genom att det totala antalet kilometer under hela livscykeln enligt punkt 3, vid behov med beaktande av antalet redan tillryggalagda kilometer, multipliceras med energianvändningen per kilometer enligt första strecksatsen i denna punkt, samt med kostnaden per energienhet enligt andra strecksatsen i denna punkt.

b) Driftskostnaden under hela livscykeln för koldioxidutsläppen för ett fordon ska beräknas genom att det totala antalet kilometer under hela livscykeln enligt punkt 3, vid behov med beaktande av antalet redan tillryggalagda kilometer, multipliceras med koldioxidutsläppen i kg per kilometer enligt punkt 2, samt med kostnaden per kg enligt det intervall som anges i tabell 2 i bilagan.

c) Driftskostnaden under hela livscykeln för utsläpp av föroreningar enligt tabell 2 i bilagan för ett fordon ska beräknas genom addering av de respektive driftskostnaderna under hela livscykeln för utsläpp av NO_x, NMHC och partiklar. Driftskostnaden under hela livscykeln för varje förorenande ämne ska beräknas genom att det totala antalet kilometer under hela livscykeln enligt punkt 3, vid behov med beaktande av antalet redan tillryggalagda kilometer, multipliceras med utsläppen i gram per kilometer enligt punkt 2, samt med respektive kostnad per gram. Kostnaden ska tas från de gemenskapsmedelvärden som anges i tabell 2 i bilagan.

Upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer som avses i artikel 3 får tillämpa högre kostnader, förutsatt att dessa kostnader inte överskrider de relevanta värden som anges i tabell 2 i bilagan multiplicerat med en faktor 2.

2. Bränsleförbrukningen, samt koldioxidutsläppen och utsläppen av föroreningar enligt tabell 2 i bilagan, per kilometer vid fordonsdrift ska baseras på standardiserade gemenskapstestförfaranden för de fordon för vilka sådana testförfaranden definieras i gemenskapens lagstiftning för typgodkännande. För fordon som inte omfattas av standardiserade gemenskapstestförfaranden ska jämförbarheten mellan olika anbud säkerställas genom allmänt vedertagna testförfaranden eller resultaten från test som utförts för den berörda myndigheten eller, i avsaknad av detta, information från tillverkaren.

3. Det totala antalet tillryggalagda kilometer för ett fordon under hela livscykeln ska, om inte annat anges, hämtas från tabell 3 i bilagan.

Artikel 7

Anpassning till den tekniska utvecklingen

Kommissionen ska till inflationen och den tekniska utvecklingen anpassa de uppgifter som används för att beräkna driftskostna-

derna under hela livscykeln för vägtransportfordon i enlighet med bilagan. Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar i detta direktiv, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 9.2.

Artikel 8

Utbyte av bästa praxis

Kommissionen ska underlätta och strukturera medlemsstaternas utbyte av kunskap om och bästa praxis för främjande av sådana inköp av rena och energieffektiva vägtransportfordon som görs av de upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer som avses i artikel 3.

Artikel 9

Kommittéförfarande

1. Kommissionen ska biträdas av en kommitté.
2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5a.1–5a.4 och artikel 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

Artikel 10

Rapport och omprövning

1. Vartannat år, med verkan från den 4 december 2010 ska kommissionen sammanställa en rapport om tillämpningen av detta direktiv och om de åtgärder som enskilda medlemsstater vidtagit för att främja inköp av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

2. Rapporterna ska innehålla en bedömning av direktivets effekter, särskilt när det gäller de alternativ som avses i artikel 5.3, och behovet av ytterligare åtgärder samt, om nödvändigt, lämpliga förslag.

I rapporterna ska kommissionen jämföra både det nominella och det relativa antalet inköpta fordon som motsvarar det bästa alternativet på marknaden sett till energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln, inom var och en av de fordonskategorier som anges i tabell 3 i bilagan, med den totala marknaden för dessa fordon samt göra en bedömning av hur de alternativ som anges i artikel 5.3 har påverkat marknaden. Kommissionen ska utvärdera behovet av ytterligare åtgärder, och i förekommande fall inkludera förslag.

3. Senast den dag då den första rapporten läggs fram ska kommissionen undersöka de alternativ som avses i artikel 5.3, presentera en utvärdering av den metod som avses i artikel 6 och vid behov föreslå lämpliga anpassningar.

*Artikel 11***Införlivande**

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 4 december 2010. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när det offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 12***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 13***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 23 april 2009.

På Europaparlamentets vägnar

H.-G. PÖTTERING

Ordförande

På rådets vägnar

P. NEČAS

Ordförande

BILAGA

Uppgifter för beräkning av driftskostnaderna under hela livscykeln för vägtransportfordon

Tabell 1: Energiinnehållet i motorbränslen

Bränsle	Energiinnehåll
Diesel	36 MJ/liter
Bensin	32 MJ/liter
Naturgas/biogas	33–38 MJ/Nm ³
Motorgas (LPG)	24 MJ/liter
Etanol	21 MJ/liter
Biodiesel	33 MJ/liter
Emulsionsbränsle	32 MJ/liter
Väte	11 MJ/Nm ³

Tabell 2: Kostnader för utsläpp inom vägtransporter (i 2007 års priser)

CO ₂	NO _x	NMHC	Partiklar
0,03–0,04 EUR/kg	0,0044 EUR/g	0,001 EUR/g	0,087 EUR/g

Tabell 3: Totalt antal km för vägtransportfordon under hela livscykeln

Fordonskategori (Kategorierna M och N enligt direktiv 2007/46/EG)	Totalt antal km under hela livscykeln
Personbilar (M ₁)	200 000 km
Lätta fordon i förvärvstrafik (N ₁)	250 000 km
Tunga lastbilar (N ₂ , N ₃)	1 000 000 km
Bussar (M ₂ , M ₃)	800 000 km

Författningsförslag

Förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till Europeiska unionens miljö-, klimat- och energipolitik.

2 § Bestämmelser om upphandling finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag ska tillämpas på upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster som görs av upphandlande myndigheter och enheter.

4 § Bestämmelserna hindrar inte att en upphandlande myndighet eller enhet ställer högre relevanta krav på den upphandlade varan eller tjänsten än vad som anges i denna lag.

Lagens omfattning

5 § Lagen omfattar köp och leasing av bilar som görs av upphandlande myndigheter och enheter.

Lagen omfattar även upphandling av sådana persontransporttjänster där kollektivtrafikföretag fullgör allmän trafikplikt inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

Lagen gäller inte bilar som

1. är konstruerade och tillverkade för användning av försvarsmakten, civilförsvaret, brandförsvaret och ordningsmakten, eller
2. används uteslutande inom inhägnade järnvägs- eller industriområden eller inom inhägnade tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EUT L 120, 15.5.2009, s. 5, Celex 32009L0033).

Definitioner

6 § I denna lag avses med *upphandlande myndighet* detsamma som i 2 kap. 19 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, och *upphandlande enheter* detsamma som i 2 kap. 20 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

7 § I denna lag avses med *bil* ett fordon som i enlighet med 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner betecknas som personbil, buss eller lastbil.

8 § Med *kollektivtrafikföretag*, *allmän trafikplikt* och *avtal om allmän trafik* avses detsamma som i 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.

9 § Med *leasing* avses hyra med en bestämd hyrestid på minst ett år.

10 § Med *hela livscykeln* avses i denna lag den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att bilen köps in till dess att den tas ur drift.

11 § Om det inte nämns särskilt har andra beteckningar som används i denna lag samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Köp och leasing av rena och energieffektiva bilar

12 § Vid köp eller leasing av bilar och vid upphandling av sådana persontransporttjänster där kollektivtrafikföretag fullgör allmän trafikplikt inom ramen för ett avtal om allmän trafik ska upphandlande myndigheter och enheter beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under bilens hela livscykel.

Den energi- och miljöpåverkan som ska beaktas ska omfatta åtminstone

1. energianvändning,
2. utsläpp av koldioxid, och
3. utsläpp av kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar.

13 § Regeringen meddelar föreskrifter om hur själva beräkningen av energi- och miljöpåverkan ska göras vid köp, leasing och upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

Denna lag träder i kraft den 4 december 2010.

Följande remissinstanser har inkommit med yttranden: Regelrådet, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Försvarmakten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Stockholms kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), AB Volvo, BIL Sweden, Energigas Sverige, E.ON Gas Sverige AB, Scania-Bilar Sverige AB, Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Petroleum Institutet, Svenska Taxiförbundet, Sveriges Transportindustriförbund.

Naturvårdsverket har svarat men inte lämnat några synpunkter.

Följande remissinstanser har inte svarat: Örebro kommun, FordonsGas Sverige AB, Gröna Bilister, Saab Automobile AB, Svensk Etanolkemi AB, Volvo Personvagnar AB.

Förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till Europeiska unionens gemensamma miljö-, klimat- och energipolitik.

2 § Bestämmelser om upphandling finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, 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 sådana bilar som
1. är konstruerade och tillverkade för användning av Försvarmakten, det civila försvaret, räddningstjänsten eller ordningsmakten, eller
 2. används uteslutande inom inhägnade järnvägs-, industri- eller tävlingsområden eller andra liknande inhägnade områden.

4 § Lagen hindrar inte att en upphandlande myndighet eller enhet ställer andra eller längre gående krav på den upphandlade varan eller tjänsten än vad som följer av denna lag.

Definitioner

5 § I denna lag betyder

bil: ett fordon som enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner betecknas som personbil, buss eller lastbil,

leasing: hyra med en bestämd hyrestid på minst ett år, och

livslängd: den tidsperiod som normalt kan beräknas förflyta från det att en bil köps in till dess att den tas ur drift.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EUT L 120, 15.5.2009, s. 5, Celex 32009L0033).

Andra termer och uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

6 § Med *kollektivtrafikföretag*, *allmän trafikplikt* och *avtal om allmän trafik* avses detsamma som i 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 1107/70².

Hur bilars energi- och miljöpåverkan ska beaktas

7 § Upphandlande myndigheter och enheter ska beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under bilens hela livslängd när de genomför upphandlingar som omfattas av denna lag.

8 § Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att beakta energi- och miljöpåverkan som avses i 7 § som ett kriterium för tilldelning av ett kontrakt (tilldelningskriterium), ska driftskostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning och utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar omvandlas till ett belopp i pengar.

Bestämmelser om tilldelningskriterier finns i 12 kap. 1–2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i 12 kap. 1–2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011, men tillämpas inte på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

² EUT L 315, 3.12.2007, s. 1 (Celex 32007R1370).

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-03-24

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Ann-Christine Lindeblad.

Miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Enligt en lagrådsremiss den 3 mars 2011 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Susanna Broms.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Lagen avser att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. I den föreslagna lagen föreskrivs att upphandlande myndigheter och enheter vid köp och leasing av bilar ska beakta den energi- och miljöpåverkan som är kopplad till driften under hela användningstiden.

1 §

Paragrafen, som nära överensstämmer med sista ledet i artikel 1 i direktivet, anger lagens syfte men torde inte få någon betydelse för den praktiska tillämpningen av lagens bestämmelser. Lagrådet ifrågasätter om paragrafen behövs.

2 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om upphandling i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Detta framgår emellertid direkt av inledningen till 3 §. Lagrådet föreslår att 2 § utgår såsom överflödigt.

7 §

Upphandling enligt den föreslagna lagen kan ske med användande av antingen tekniska specifikationer eller tilldelningskriterier. Av lagrådsremissen framgår att det vanligaste torde bli upphandling med tekniska kriterier. Oavsett vilken metod som används ska upphandlande enheter enligt förevarande paragraf beakta energipåverkan. Det bör framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Upphandlande myndigheter och enheter ska, vare sig de använder sig av tekniska specifikationer eller ett kriterium för tilldelning av ett kontrakt (tilldelningskriterium) när de genomför upphandlingar som omfattas av denna lag, beakta energi- och miljöpåverkan vid drift under bilens hela livslängd.

Godtas detta förslag bör orden ”kriterium för tilldelning av ett kontrakt” strykas i 8 §.

8 §

Av skäl som framgår av vad som anförts under 7 § föreslår Lagrådet att paragrafen kompletteras med ett stycke som innehåller upplysningar om att det finns bestämmelser om tekniska specifikationer i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

På grund härav föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

Om den upphandlande myndigheten eller enheten väljer att beakta energi- och miljöpåverkan som avses i 6 § som ett tilldelningskriterium, ska driftskostnaderna under bilens hela livslängd för energianvändning och utsläpp av koldioxid, kväveoxider (NO_x), icke-metankolväten (NMHC) och partiklar omvandlas till ett belopp i pengar.

Bestämmelser om tekniska specifikationer finns i 6 kap. 1–7 §§ lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och i 6 kap. 1–7 §§ lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Bestämmelser om tilldelningskriterier finns i 12 kap. 1–2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om offentlig upphandling och i 12 kap. 1–2 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 2011.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt.

Föredragande: Statsrådet Engström.

Regeringen beslutar proposition 2010/11:118 Miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster		Celex 32009L0033
