Motiv- och konsekvensanalys

Gällande uppdatering av Gemensamma miljökrav vid upphandling av entreprenader, 2024.

Bakgrund

Sedan slutet av 1990-talet har storstäderna (Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad) tillsammans med och dåvarande Vägverket (nuvarande Trafikverket), ställt gemensamma miljökrav vid upphandling av entreprenader. Den senaste versionen av de gemensamma miljökraven beslutades hösten 2017 och började gälla 2018 med ett tilläggg om en skärpning av vissa krav 2020. Detta dokument utgör sammanfattar motiv och konsekvenser av en ny uppdatering och revidering av kraven inför 2024.

Syfte

Det övergripande syftet med de gemensamma miljökraven är att utgöra baskrav för att åstadkomma största möjliga miljö- och klimatnytta på ett kostnadseffektivt sätt vid genomförandet av entreprenader. Storstäderna tillsammans med Trafikverket utgör en dominerande beställare av entreprenader i Sverige och i storleksordningen 60 - ca 80 (100) miljarder kronor enligt Trafikverket och Upphandlingsmyndigheten (2022).

De upphandlade entreprenaderna har en betydande miljö- och klimatpåverkan och kraven får därför ett stort genomslag. De gemensamma miljökraven ger tydliga förutsättningar för entreprenadbranschen som såväl entreprenörer som deras leverantörer kan agera utifrån. Utöver de gemensamma miljökraven kan varje organisation och beställare ställa högre krav vid behov.

Miljökraven omfattade (fram till 2024) krav på:

- Systematiskt miljöarbete
- Miljöplan
- Drivmedel
- Lätta fordon
- Tunga fordon
- Arbetsmaskiner
- Kemiska produkter
- Material och varor.

Revidering av miljökraven

2022 påbörjades ett arbete med revidering av miljökraven (som även inkluderar klimatkrav). Information från olika utredningar och rapporter inhämtades och en dialog med branschen och dess leverantörer har hållits. Under 2023 presenterades förslag till uppdaterade krav som remissades med branschen, inom Trafikverket och storstädernas organisationer.

Det var främst inom klimatområdet (och andel förnybart drivmedel, nollutsläppsfordon, asfaltskrav) som behov av uppdateringar hade identifierats inför uppdateringen.

Miljökraven kopplat till reglerade emissioner och utsläppsklass för lätta och tunga fordon förslås skärpas, skärpningen har anpassats till utvecklingen på marknaden.

Klimatkraven (andel förnybart drivmedel, krav på material och varor) föreslås skärpas utifrån den målbild som finns både på nationell nivå och i storstäderna. Tillägg av krav på nollutsläppsfordon föreslås för att gynna en elektrifiering av dessa. På sikt kommer tillägg med krav på nollutsläpp för tunga fordon, arbetsmaskiner och TSA.

De uppdaterade kraven föreslås gälla från 2024 med vissa skärpningar i form av årstrappor gällande klimatkrav för drivmedel, nollutsläppsfordon/-arbetsmaskiner /-TSA liksom för material och varor. Sammantaget har klimatkraven skärpts och redovisningskravet utökats. Redovisningskraven är utformade för att en uppföljning och stickprovskontroller av kraven ska kunna genomföras i entreprenader.

Generella ändringar i kravdokumentet:

-Rubriker och en mer detaljerad innehållsförteckning har förts in.

-Det har förtydligats i inledningen att kraven omfattar både miljö- och klimatkrav.

-Kravtrappor har införts för förnybart drivmedel och nollutsläppsfordon och förtydliganden att kravnivån för dessa gäller för genomförandeåret respektive hela kontraktsperioden.

Motiv till revidering

Motiv till en revidering av kraven är nya omvärldskrav, lagkrav och EU-direktiv, nationella, regionala och lokala miljö- och klimatmål. Anpassningar har gjorts utifrån entreprenad- och anläggningsbranschens och marknadens förutsättningar, förmåga och teknisk utveckling.

Motivering till varje delkrav finns kortfattat redovisat i nedanstående tabell.

Remisssynpunkter

Förslaget till uppdaterade krav är presenterat för och framtagna i dialog med entreprenad- och anläggningsbranschen. Vidare har förslaget remissats inom beställarorganisationerna (dvs inom storstäderna och Trafikverket) och justerats därefter.

Från branschens sida har det i remissförandet framförts att man överlag ser positivt på förslaget till uppdatering och att de fyra största anläggningsbeställarna i Sverige har en samsyn och gemensamma krav. Likaså har såväl Trafikverket som storstädernas organisationer ställt sig positiva till förslaget. Antalet synpunkter som kom in (drygt 400 stycken) visar på ett högt engagemang i frågan.

Inkomna synpunkter har främst handlat om de nytillkomna klimatkraven men också önskemål om förtydliganden och textjusteringar, oftast av en mer redaktionell art. Några kritiska eller avgörande synpunkter på kraven har inte inkommit.

Synpunkter som framförts har framförallt varit gällande kravnivåer för tillkomna klimatkrav och då gällande andel förnybart drivmedel, nollutsläppsfordon/-arbetsmaskiner/-TSA, elektrifiering och laddinfrastruktur. Många synpunkter har varit i form av icke-synpunkter och/eller rena tillståenden, frågor och/eller resonemang om kravens omfattning, utöka eller utveckla kraven, eller gällande redovisning och uppföljning. Det har varit få direkta invändningar till kraven och föreslagna uppdateringar och eller skärpningar.

På vissa områden har framförallt vissa remissinstanser inom storstäderna önskat eller efterlyst högre krav på grund av städernas höga ambitioner. Städerna har också haft vissa synpunkter om att kemikaliekravet är komplicerat och att kraven riskerar att vara kostnadsdrivande.

Remisssynpunkterna har sammanställts, beaktats och utgjort ett underlag för uppdateringarna. Om enskilda remissdeltagare vill få ut ett svar på sina synpunkter så går det bra att ta kontakt via de gemensamma miljökravens websida: Miljökrav i entreprenader - Bransch (trafikverket.se).

Konsekvensanalys

Under framtagande av de uppdaterade kraven har målsättningen varit att hitta ett enkelt och effektivt sätt att uppnå största möjliga miljö- och klimatnytta genom krav som är tydliga, relevanta och som går att följa upp.

En uppdatering och skärpning av kraven sker utifrån deltagande organisationers mål och ambitioner men också den tekniska utvecklingen och tillgången på marknaden, av såväl drivmedel, fordon och maskiner som kemiska produkter och material och varor. Kraven indikerar skärpta krav över tid, vilket ger branschen möjlighet att förbereda sig. De gemensamma miljökraven utgör baskrav vid entreprenader och det står varje beställare fritt att ställa högre krav.

Beställarorganisationernas mål och ambitioner medför ökade krav. Ökade krav kan innebära investeringar och ökade kostnader för entreprenörerna och dess underleverantörer. Det har dock inte kunnat påvisas att nu gällande miljökrav, genom sitt successiva införande över flera år, har inneburit någon märkbar fördyrning eller minskat antal anbud. Däremot kan en ökad elektrifiering framåt medföra en fördyring[1].

Konsekvens till varje delkrav finns kortfattat redovisat i nedanstående tabell.

Riskanalys

Kraven ska vara i samklang med både entreprenad- och anläggningsbranschen och EU:s miljö- och klimatlagstiftning. Arbetsgruppen (den så kallade Beställargruppen) ser därför inte några stora hinder för de gemensamma kravens genomförande. Det finns väl grundande motiv och underlag, men också en förväntan på en skäprning och uppdatering av kraven från omvärlden.

Under processen för framtagande av kraven på förnybart drivmedel har det funnits vissa osäkerheter. I promemorian om den svenska reduktionsplikten föreslog regeringen att den sänks till 6 procent från och med 1 januari 2024 fram till och med 2026 för att därefter slopas. Regeringen föreslår även att nya reduktionspliktsnivåer från 2027 bör utredas. Utvecklingen kring förnybara drivmedel bevakas kontinuerligt.

Likaså finns det osäkerheter gällande laddinfrastrukturen. EU har dock beslutat att det ska byggas laddstationer längs hela TEN-T[2] vägnätet mellan 2025 och 2030. Det finns även nationella stöd för utbyggnaden av laddstationer. Beställarna har också alltid en möjlighet att ge generella eller särskilda dispenser från kraven när omvärldsfaktorer eller platsförutsättningarna så kräver.

I nedan tabell redogörs kortfattat förslaget till uppdaterade gemensamma miljökrav. Där beskrivs i huvudsak varje delkrav, förändring inför 2024, motiv och konsekvens.

[1] Rapport Uppföljning och utvärdering av gemensamma miljökrav för entreprenader (Ecoloop 2022).
[2] Det transeuropeiska transportnätverket

Område/delkrav	Nuvarande krav f r o m 2018/2020	Förslag krav f r o m 2024	Motiv till ändring	Konsekvens av förslag
Inledning	Förklarar kravens förutsättningar och tillämpning.	Bytt rubrik till förutsättningar och tillämpning. Strukturerat upp och tydliggjort omfattning och avgränsning.	Underrubriker för att förbättra läsbarheten.	Redaktionella ändringar som inte medför konsekvens gällande kraven.
Systematiskt miljöarbete	Ställer krav på att det ska finnas ett systematiskt miljöarbete till grund för hur entreprenörens ska arbeta med och uppfylla kraven.	Fört in ett tillägg om att i de fall ett tredjepartscertifierat miljöledningssystem finns, och omfattar den del av verksamheten som utför arbeten enligt upphandlat kontrakt, uppfylls kraven.	Kraven om ett systematiskt miljöarbete kvarstår, utgör en grund för miljöarbetet. Endast mindre justeringar och förtydliganden. Förslag till ändring ger en lättnad för entreprenörer att kunna uppfylla krav och verifiera kravuppfyllnad.	Mindre textmässiga justeringar och förtydliganden föreslås. Inga större förändringar mot krav 2018/2020 eller påverkan på kravställning eller kostnader.
Miljöplan	Ställer krav på att det ska finnas en miljöplan som redovisar miljökrav och hur de ska uppnås.	Strukturerat om numrering och text något. Tagit bort ordet *juridiskt* miljöansvarig. Tagit bort krav om minst en åtgärd för minskad miljöpåverkan. Krav om kompetens och kommunikation av miljöplanen har förtydligats.	Kraven om en miljöplan kvarstår, utgör en grund för miljöarbetet. Endast mindre justeringar och förtydliganden. Syftar till att skapa ordning och reda för miljöfrågorna inom uppdraget.	Mindre textmässiga justeringar och förtydliganden som föreslås. Ingen större förändring mot krav 2018/2020 eller påverkan på kravställning eller kostnader.
Drivmedel*	Beskriver vilka drivmedel som får användas, samt krav på andel (%) förnybar inblandning.	Lagreferenser gällande drivmedel har tagits bort då lagkrav inte ska upprepas. Diesel Mk3 har lagts till som ett ytterligare godkänt drivmedel. En årstrappa har införts gällande andel förnybart. För hållbara höginblandade och	Klimatkrav på andel förnybara drivmedel kvarstår och skärpts för att nå klimatmål, vilket dessutom medför förbättrad klimatprestanda för entreprenaderna. Mk3 är en EU-anpassning av godkända drivmedel. Tillägget	Det är dels textmässiga justeringar och anpassningar som föreslås. Dels en utveckling av klimatkraven från 2018/2020 utifrån marknadens förutsättningar och möjligheter som strävar mot fossilfrihet 2030 och klimatneutralitet 2045. Tillägg

		hållbara rena biodrivmedel gäller att de ska vara utanför reduktionsplikten. Redovisningskravet har utökats med att mängd och kvalitet av använda drivmedel.	medför ingen direkt skillnad i hälsopåverkan eller utsläpp. Eftersom skillnaderna i utsläpp mellan Mk1 och Mk3 diesel minskar ju bättre avgasrening (Euroklass) motorn har, bedöms det inte längre vara relevant med ett förbud mot i och med att miljökraven på motorerna har skärpts genom denna revidering.	och uppdateringar har skett i dialog med branschen[3] och beställarorganisationerna bedömts tillämpbara. Skärpningen kan påverka kostnaden för entreprenaden beroende på tillgång och priser samt skatter. Majoriteten av leverantörer tror på en god tillgång av rena biodrivmedel.
Lätta fordon (<3,5 ton)*	Beskriver grundkrav på lätta fordon dvs personbilar och lätta lastbilar. (Euroklass 5)	Grundkrav om Euroklass 6 eller senare Euro-krav. Tydliggjorts att kraven gäller för fordon och transporter som ingår i entreprenaden. Tillägg om drivlina i redovisande förteckning.	Krav kvarstår och har skärpts för att nå miljö- och klimatmål. Förslaget följer en utveckling på marknaden.	En skärpning av kravet har skett i dialog med branschen och beställarorganisationerna som bedömts tillämpbar. Kan påverka kostnaden för entreprenaden p.g.a. eventuella investeringsbehov i nya fordon.
Tunga fordon (>3,5 ton)*	Beskriver grundkrav och skärpt krav på tunga fordon. (Euroklass V)	Skärpt krav övergår till grundkrav Euroklass VI eller senare Euro-krav. Tydligjorts att kraven gäller för fordon och transporter som ingår i entreprenaden. Tillägg om drivlina i redovisande förteckning.	Krav kvarstår och har skärpts för att nå miljö- och klimatmål. Förslaget följer en utveckling på marknaden.	En skärpning av kravet har skett i dialog med branschen som bedömts tillämpbar. För storstäderna som tidigare omfattades av skärpta krav är det dock ingen förändning. Kan påverka kostnaden för entreprenaden på grund av eventuella investeringsbehov i nya fordon. Åkeribranschen ligger i framkant vad gäller miljöanpassade tunga fordon.

[3] Rapport Revidering av drivmedelskrav (WSP 2021) och HVO100 -analys av nuläge och framtida utveckling (IVL 2022).

Arbetsmaskiner	Beskriver grundkrav och skärpt krav på arbetsmaskiner.	Ingen förändring, grundkrav från 2020 kvarstår dvs arbetsmaskiner får inte vara äldre än 12 år osv. Skärpt krav från 2020 kvarstår dvs arbetsmaskiner får inte vara äldre än 6 år osv. Tabell för arbetsmaskiner som bytt motor har tagits bort då ej aktuell längre för skärpt krav. Tillägg om drivmedel i redovisande förteckning.	Kravnivå oförändrad. Ingen förändring mot 2020.	Påverkar varken kravställandet eller kostnaden för entreprenaden.
Nollutsläppsfordon /-arbetsmaskiner/-TSA*	-	Nytt krav om andel (%) nollutsläppsfordon/-arbetsmaskiner/-TSA med en årstrappa för fordon; personbilar, lätta lastbilar och på sikt tunga lastbilar, arbetsmaskiner, TSA och spårgående maskiner. Inledningsvis finns endast krav på personbilar och lätta lastbilar. Omfattas gör: Helelektrifierade fordon, bränslecells-/vätgasdrivna fordon. Fordon som kan drivas med fordonsgas eller annan gas än gasol.	Krav har lagts till för att nå klimatmål. Ställer högre krav på lägre utsläpp och en successiv elektrifiering. Förslaget följer en utveckling och förväntan på marknaden.	En utveckling av klimatkraven från 2018/2020 utifrån marknadens förutsättningar och möjligheter. Tillägg och uppdateringar har skett i dialog med branschen och beställarorganisationerna och bedömts tillämpbara. Användning av nollutsläppsfordon är i viss mån beroende av publik laddinfrastruktur. Kan påverka kostnaden för entreprenaden. Investeringar i nollutsläppsfordon kan innebära kostnadsökningar initialt, medan drift- och underhållskostnaden förmodligen minskar.

Kemiska produkter	Beskriver grundkrav och skärpt krav på kemiska produkter som används i entreprenaden.	Tillägg om att en riskanalys ska genomföras om det föreligger risk för påverkan på mark och vatten. Tillägg om att säkerhetsdatablad för märkningspliktiga kemiska produkter som byggts in i anläggningen ska biläggas kemikalieförteckningen. Några redaktionella ändringar.	Grundkravet utgår från att minska innehåll av farliga ämnen (miljömässigt). Det gäller även det skärpta kravet på användning av miljöanpassad hydraulolja.	Ingen större förändring mot krav 2018/2020. Skärpningen medför ingen påverkan på kravställandet eller ökande kostnader.
Material och varor*	Beskriver grundkrav på material och varor som används i entreprenaden.	Tillägg om undantag till kraven (gällande massor, infästningsdetaljer mm) inlagda. Tabell redigerad och krav på stål och cement/betong uppdaterade och skärpta. Krav väg- och broräcken införda samt nytt tillagt krav på asfaltsmassor i form av en trappa, för asfaltsmassor, har skett i dialog med branschen. Förtydligat krav på miljövarudeklarationer (EPD:er) och godkänner numera EPD:er framtagna med ett tredjepartscertifierat verktyg.	Grundkravet utgår från att minska innehåll av farliga ämnen (miljömässigt). En skärpning gällande klimatkraven på material och varor för att minska entreprenadernas klimatpåverkan. Förslaget följer en utveckling och förväntan på marknaden. Kravet på asfalt baseras på AMA Anläggning och Trafikverkets ändringar och tillägg till AMA Anläggning (TDOK 2020:0245).	En utveckling av klimatkraven från krav 2018/2020 utifrån marknadens förutsättningar och möjligheter. Kraven har harmoniserats med Trafikverkets befintliga krav. En översyn av kraven på betong är planerad framåt. Tillägg och uppdateringar har i dialog med branschen och beställarorganisationerna bedömts tillämpbara. Marknaden har också utvecklats gällande miljövarudeklarationer (EPD:er). Kan påverka kostnaden för entreprenaden beroende på tillgång och priser.
Definitioner	Definierar olika begrepp som används i kravdokumentet.	Definitionen för biodrivmedel och miljöansvarig är uppdaterad.	Tillägg, förtydliganden och justeringar för att förbättra förståelsen av ordval.	Det är redaktionella ändringar som inte medför konsekvens

		Definitioner är införda för förnybart drivmedel, förnybar el, handhållen utrustning samt Nollutsläppsfordon/-arbetsmaskiner/-TSA. Övriga definitioner är något redigerade/justerade.		gällande kraven eller påverkan på kostnader.

***Kommentarer till föreslagna kravnivåer på drivmedel, fordon och material och varor:**

Det är inte längre motiverat att utesluta Diesel Mk3 ur ett hälsoperspektiv med tanke på de miljökrav som eventuellt kommer att ställas på lätta och tunga fordon. Motiv till att tillåta Diesel Mk3 som drivmedel är att det inte är någon betydande skillnad i hälsopåverkan vid användning av Diesel Mk3 jämfört med Diesel Mk1. Hälsopåverkan bedöms vara försumbar i och med att krav på Euroklass 6/VI planeras att införas.

Nuvarande krav på Euroklasser (miljöklass) för lätta fordon (5) och tunga fordon (grundkrav=V och skärpta krav=VI) infördes 2018 i överenskommelsen mellan Trafikverket och storstadskommunerna. Kraven började gälla 2020. I förra uppdateringen framfördes remissynpunkter om att kraven var för lågt satta och att de nu föreslagna kravnivåerna, Euroklass 6 för lätta fordon och Euroklass VI, borde ha införts redan 2020. Anledningen till att kraven ej infördes då var att det skulle innebära att fordon äldre än 6 år inte skulle få användas i entreprenaderna från år 2020 vilket bedömdes vara för tufft med tanke på avskrivningstiden. Den skärpning som nu föreslås är i paritet med motsvarande krav vid den tidigare revideringen, det vill säga samma princip har följts. Med detta som bakgrund bedöms konsekvenserna till följd av skärpta kravnivåer på Euroklasser som rimliga och hanterbara. Kravförslaget innebär att det skärpta kravet för tunga fordon utgår då Euroklass VI är det högsta beslutade utsläppsklassen för tunga fordon.

Kraven på nollutsläpp infördes på Trafikverket 2022 efter en omfattande utredning med aktörer i branschen och efter intern dialog. Sedan dess har marknaden för både nollutsläppsfordon och infrastruktur för dessa, främst laddstationer, utvecklats i en positiv riktning och utvecklade krav för 2024 och framåt har tagits fram. Vidare har beslut tagits inom EU som i praktiken innebär att endast lätta nollutsläppsfordon kommer att få säljas inom EU från 2035. Marknaden för lätta nollutsläppsfordon har utvecklats snabbare i Sverige än i EU som helhet. I den nya utvecklingen av kravnivåer för lätta nollutsläppsfordon föreslås en något långsammare introduktion för att anpassa kraven till den förväntade marknadsutvecklingen. Detta används som underlag vid uppdateringen av de gemensamma miljökraven.

Förändringar i tillverkningen av asfaltmassa har genomförts under ett antal år och fortgår. Statligt stöd har bidragit till omställning till fossilfritt bränsle i flertalet asfaltverk. Trafikverket och storstadskommunerna ser också möjligheter till ytterligare klimatreduktioner genom ökad inblandning av returasfalt vid produktionen och/eller inblandning av alternativa bindemedel i form av s k biobindemedel. Kravnivåer för projekt t o m år 2024 har dessutom utarbetats för att inte exkludera t ex mindre leverantörer. Leverantörerna har kommit olika långt i omställningen av sina asfaltverk och framtagandet av miljövarudeklarationer, EPD, som utgör verifikat för kravuppfyllelse.

De gemensamma kraven för asfaltsmassa är inarbetade i Trafikverkets ändringar och tillägg till AMA Anläggning, innan de införs i kommande AMA Anläggning.