

Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
Enheten för marknad och regelverk på  
transportområdet  
n.registrator@regeringskansliet.se

Kopia:  
[Helene.Lassi@regeringskansliet.se](mailto:Helene.Lassi@regeringskansliet.se)  
Diariet

## Trafikverkets remissyttrande gällande ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon

### Sammanfattning

Bedömningen av detta förslag har utgått utifrån att det är ett förslag för ökad energieffektivitet och inte ett förslag för att minska utsläppen av koldioxid i ett livscykelperspektiv. Offentlig upphandling är ett verktyg som kan bidra till att nå det nationella klimatmålet för transportsektorn till 2030, vilket även har lyfts fram inom samordningsuppdraget för ett fossilfritt transportsystem i rapporten "Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet". Det är dock tveksamt om Kommissionens förslag till nytt direktiv är lämpligt utformat för detta. Utsläppströskeln för lätta fordon till 2025 innebär i princip att enbart nollutsläppsfordon tillåts, vilket är kravet till 2030. Samtidigt omfattar minimimålen som max 35% av de lätta fordonen och för tunga fordon omfattas i vissa medlemsstater så lite om 6% av fordonen, övriga fordon står helt utanför och kan ha vilka utsläpp som helst. Förslaget skulle kunna revideras på flera punkter för att få ett ökat genomslag:

- En ny utsläppströskel, anpassas till genomsnittsvärdet för koldioxidutsläpp enligt förordning (EU) nr 715/2007, förs in för alla eller majoriteten av de lätta fordon som omfattas av förslaget till nytt direktiv för både 2025 och 2030
- Inför separata kategorier för lätta fordon som införskaffas för en kortare tidsperiod respektive längre tidsperioder
- Undanta utryckningsfordon samt fordon utrustade för personskyddsfordon från direktivet
- Undanta fordon som används vid förarprov från krav som innebär nollutsläppsfordon
- Ta bort kravet "Utsläpp av luftföroreningar (RDE) som procentandel av utsläppsgräns"
- Befintlig utsläppströskel för lätta fordon till 2025 ändras till nivån för "superkrediter" (zero- and low-emission vehicle enligt förordning (EU) nr 2017/1151), dvs 50 g CO<sub>2</sub>/km
- För tunga fordon bör kraven vara baserade på utsläpp av koldioxid. I väntan på att ett sådant regelverk bör samtliga tunga fordon som drivs med ett drivmedel som klarar hållbarhetskraven i direktiv 2009/28/EG samt definitionen av alternativa drivmedel i direktiv 2014/94/EU tillåtas, under förutsättning att det kan verifieras att fordonen även drivs med ett hållbart drivmedel
- Samtliga fordon som klarar utsläppströsklarna ska tillgodoräknas som ett (1) fordon oavsett om det är ett nollutsläppsfordon eller ej. Om nollutsläppsfordon ska premieras kan dessa tillgodoräknas som mer än ett (1) fordon
- För tunga fordon bör en genomförandeakt användas istället för en delegerad akt
- Tydliggör vad som gäller för åren mellan 2025 och 2030 samt efter 2030

## Yttrande

Sveriges riksdag har antagit ambitiösa klimatmål, vilket för transportsektorn innebär att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. För att nå detta mål behöver utsläppen från nya personbilar i Sverige, enligt Trafikverkets analyser<sup>1</sup>, komma ner till 95 g/km till 2021 vilket också sammanfaller med EU:s kravnivå. Därefter bedöms utsläppen behöva fortsätta minska till 70 g/km till 2025 och 50 g/km 2030 om målet ska kunna nås. Motsvarande minskning av utsläppen behöver även ske från lätta lastbilar, tunga fordon och på sikt arbetsmaskiner.

Att ställa krav vid offentlig upphandling är ett viktigt instrument för möjligheten att uppnå ett fossilfritt transportsystem. Detta beskrivs bla av samordningsuppdraget för ett fossilfritt transportsystem i rapporten "Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet" där myndigheterna föreslår utökade insatser på området. Den av EU kommissionen föreslagna förändringen av direktiv 2009/33/EG skulle kunna vara ett steg i denna riktning.

Förslaget är dock otydligt på flera områden och kan ha betydande konsekvenser för olika myndigheters möjlighet att genomföra en effektiv verksamhet. Det är dock svårt att göra en detaljerad bedömning av dessa konsekvenser eftersom minimimål för andelen lätta respektive tunga fordon som ska uppfylla angivna utsläppströsklar är angivna på den totala offentliga upphandlingen av lätta respektive tunga fordon på medlemsstatsnivå och inte på upphandlande myndighet.

Offentlig upphandling av lätta fordon och tunga lastbilar omfattar en relativt liten andel av det totala antalet nyregistrerade fordon. I Kommissionens konsekvensanalys står det i kap 6.3.3 "Given the limited market share of public procurement in overall sales of passenger cars and vans the Clean Vehicles Directive is not expected to largely impact on innovation in the automotive sector". Detta stämmer väl med den Svenska situationen där statliga myndigheter<sup>2</sup> upphandlar runt 2 000 personbilar per år. Av dessa fordon var ca 1/4 utryckningsfordon vilka sannolikt har svårt att uppfylla kraven. För kommuner<sup>3</sup> upphandlades knapp 6 000 personbilar för 2014. Detta ska jämföras med att det registreras ca 450 000 nya personbilar i Sverige 2017. De angivna utsläppströsklarna är mycket ambitiösa och kan bidra till uppfyllandet av de nationella klimatmålen för transportsektorn men kan också utgöra en betydande begränsning för vissa typer av fordon såsom utryckningsfordon. För sektorn stadsbussar är situationen den omvända, i princip hela marknaden är offentligt upphandlad.

Samtidigt är minimimålen, andelen fordon som ska uppfylla utsläppströsklarna, relativt låga vilket kan resultera i att den styrande effekten blir liten eller uteblir. Förslaget styr bara på den andel där utsläppströsklarna gäller och ger ingen styrning för den offentligt upphandlade fordonsparkens totala utveckling. Minimimålen för lätta fordon är för svensk del satta till 35 procent år 2025 och 2030. Andelen tunga fordon som ska klara kraven är endast 10% för tunga lastbilar i Sverige (6% i Rumänien). För bussar är andelarna generellt högre, 50% till 2025 för Sverige. I det befintliga direktivet omfattades i princip samtliga inköpta vägtransportfordon.

Nedan följer en analys av förslaget till nytt direktiv samt Trafikverkets förslag till alternativa formuleringar och krav, utan att göra konsekvensanalyser av dessa.

Bortom 2030 finns inga ytterligare målnivåer. Av förslagen text är det även svårt att bedöma om målnivåerna enbart ska uppfyllas år 2025 respektive år 2030 eller om även mellanliggande årtal ska ha någon form av målnivå. I och med att det inte finns några målnivåer bortom år 2030 kan detta tolkas som att direktivet inte har någon giltighet efter 2030. Detta behöver förtydligas. Offentlig upphandling kan ske över långa tidsperioder, inte minst upphandling av kollektivtrafik. Det är inte orimligt att det redan idag finns upphandlingar som sträcker sig över 2025. Trafikverket tolkar förslaget som att avtal som upprättats innan direktivet träder i kraft inte omfattas av kraven, men detta framgår inte tydligt i förslaget.

<sup>1</sup> Trafikverket rapport 2014:111

<sup>2</sup> Transportstyrelsens sammanställning av statliga myndigheter upphandling av bilar och bilresor

<sup>3</sup> Bilindex 2014

I vissa fall innebär det nya förslaget striktare kravnivåer men med kraftigt minskad omfattning. Eftersom Kommissionen låter majoriteten av de upphandlade, leasade, hyrda eller hyrköpta vägtransportfordonen vara helt utan krav finns det en risk att den totala energi- och miljöpåverkan från offentligt upphandlade fordon ökar med de nya kraven. Trafikverket anser att förslaget skulle kunna kompletteras med någon form av krav på de fordon som ligger utöver de föreslagna miniminivåerna. Denna kravnivå skulle kunna motsvara kravnivån i förordning (EU) nr 715/2007, antingen som ett genomsnitt av alla offentligt upphandlade fordon per medlemsstat eller applicerad som ett maxvärde på varje individuellt fordon. På detta sätt kommer då offentlig upphandling att vara minst lika bra som genomsnittet på marknaden. Någon form av undantag är sannolikt nödvändigt för exempelvis utryckningsfordon och för fordon utformade för personskydd. Beroende på typ av verksamhet kan även andra typer av vägtransportfordon behöva undantas från kraven, speciellt om metoden med maxvärde tillämpas. För att ta hänsyn till detta kan andelen fordon som berörs av detta kompletterande krav begränsas till att omfatta exempelvis 80% av det totala antalet upphandlade lätta fordon, exklusive utryckningsfordon. Sannolikt bör samtliga medlemsstater kunna uppfylla detta krav oavsett om de anses vara mer avancerade medlemsstater eller medlemsstater med nya marknader.

Utsläppströskeln har två olika målvariabler i form av koldioxid samt utsläpp av luftföroreningar. Ett fordon som klarar angivna utsläppströsklar för både koldioxid samt luftföroreningar (partikelantal och kväveoxider) kommer enbart att kunna tillgodoräknas som 0,5 fordon mot målpuffyllnad om fordonet har förbränningsmotor. Enbart nollutsläppfordon, dvs olika former av elbilar, kommer att kunna tillgodoräknas fullt ut. Detta kan tolkas som bestraffning. Om Kommissionen ändå vill premiera nollutsläppsfordon kan dessa istället ges en "bonus" på motsvarande sätt som "superkrediterna" i CO<sub>2</sub> lagstiftningen (zero- and low-emission vehicle enligt förordning (EU) nr 2017/1151), dvs varje nollutsläppsfordon kan räknas som 1,5 eller 2 fordon i uppfyllandet av minimimålet. Detta bör dock enbart tillämpas för 2025 eftersom enbart nollutsläppsfordon tillåts till 2030.

Utbudet av nya bilar förändras relativt fort vilket gör det svårt att förutspå vilka modeller och eras egenskaper som kommer finnas på marknaden 2025 samt 2030. Idag är dock utbudet av personbilar som klarar utsläppströskeln för koldioxid till 2025 relativt begränsad. Utöver rena elbilar finns det på den svenska marknaden i princip två modeller inom fordonskategorin M1-fordon som klarar kraven, BMW i3 med räckvidsförlängare samt Toyota Prius laddhybrid. För de övriga två kategorierna, M2 (fler än 9 personer och upp till 5 ton totalvikt) samt N1 (fordon för godstransport och upp till 3,5 ton totalvikt), finns sannolikt inga fordon med förbränningsmotor på marknaden idag som klarar utsläppströskeln. Sett till nya modeller de kommande åren har tillverkarna informerat om mer än dubbelt så många modeller av batteridrivna fordon som laddhybrider<sup>4</sup> (M1-fordon). I praktiken innebära detta samma målnivå för 2025 som för 2030.

För att öka utbudet av modeller som inte är rena elbilar bör en högre utsläppströskel för koldioxid tillåtas till 2025. Det vore lämpligt om denna nivå kunde anpassas till en inom CO<sub>2</sub> lagstiftningen befintlig nivå för att öka sannolikheten att fordonstillverkarna kommer att ta fram ett fordon som lever upp till kraven. Nivån för "superkrediter" 50 g CO<sub>2</sub>/km kan vara en sådan nivå. För att kompensera för den lägre ambitionsnivån i utsläppströskel kan miniminivå för andelen fordon ökas alternativt en ytterligare utsläppströskel föras in för de fordon som ligger utanför det föreslagna minimimålet.

För luftföroreningar har kommissionen föreslagit att utsläppen måste, år 2025, ligga 20 procent under lagkravsnivån för nya fordon (gränsvärdet för typgodkännande). Gränsvärdet för Euro 6 är drygt 50 procent längre än gränsvärdet för Euro 5. Från och med september 2017 för nya typer och från september 2019 för alla fordon finns det krav att nya bilar ska uppfylla utsläppen även vid verkliga körning (så kallat real driving emissions/RDE). Detta innebär att ett nytt fordon 2025 med största sannolikhet kommer att ha kraftigt lägre utsläpp av vad nya fordon har idag, förutsatt att typgodkännandelagstiftningen fungerar som avsett. Den stora nyttan är att klarar RDE gränsen, mervärdet av att ha en utsläppströskel motsvarande 80 procent av RDE utsläppsgränsen är sannolikt begränsad. Kommissionens förslag borde förenklas genom att tillåta samtliga fordon som klarar utsläppströskeln

<sup>4</sup> Power Circle

för koldioxid samt RDE kravet (RDE III, faktor 1,5) utan någon ytterligare procentuell reduktion. Trafikverket föreslår att kravet på 80 % tas bort, dvs att fordonen ska klara lagkravet.

En annan utmaning med detta förslag är att i princip samtliga fordon som klarar kraven är utrustade med en elmotor och automatisk växellåda. För genomförande av förarprovning (körkort) krävs att fordonet är utrustad med manuell växellåda. Saknar fordonet manuell växellåda innebär det begränsningar i vilka fordon som får framföras med aktuellt körkort. Detta är en bestämmelse i tredje körkortsdirektivet (2006/126/EG). För Trafikverkets del motsvarar fordon för förarprov nästan 1/3 av det totala antalet inköpta eller leasade fordon. Till 2030 kommer det fortfarande finnas en stor mängd fordon med manuell växellåda på marknaden, framförallt begagnatmarknaden vilket betyder att efterfrågan på uppkörningar med manuell växellåda kommer att vara stor. Fordon som används vid examinering av förarprov måste vara utrustade med dubbelkommando. Om Trafikverket inte kan erbjuda ett fordon för uppkörning kommer detta att öka kostnaderna markant för körkortstagaren eftersom en bil antingen måste hyras av en körskola (vilket även inkluderar personal från körskolan) eller utrusta egen bil med dubbelkommando. Framöver kan detta ändras, men EU:s tredje körkortsdirektiv ska inte revideras förrän 2030 enligt plan. Eftersom fordon som används vid förarprov måste ha manuella växellåda (för att inte få begränsningar i körkortet) enligt EU:s tredje körkortsdirektiv bör dessa fordon undantas från kraven vid offentlig upphandling. Dessa fordon kan dock uppfylla det i detta remissvar föreslagna kravet på genomsnittliga CO<sub>2</sub> utsläpp enligt förordning 715/2007.

Omfattningen av direktivet har ökat till att inkludera inköp, leasing, hyra eller hyrköp av vägtransportfordon. Av vad Trafikverket funnit görs ingen skillnad i om ett fordon köps in för användning under flera år eller om ett fordon hyrs över en dag under förutsättning att det årliga upphandlade beloppet överstiger 1,3 miljoner kr. Detta kan få oönskade konsekvenser. För att exemplifiera detta kan Trafikverkets användning av personbilar användas. I genomsnitt leasar (operationell leasing över 36 månader) Trafikverket ca 250 nya personbilar per år. Under samma period genomförs cirka 4 000 korttidshyror av personbilar. Eftersom korttidshyrorna helt dominerar antalet avtalstillfällen så får den föreslagna förändringen av direktiv 2009/33/EU i princip ingen styrande effekt på fordon som Trafikverket köper eller leasar över längre tid. Sannolikt är situationen liknande hos andra upphandlande myndigheter. För att kompensera för detta föreslår Trafikverket att det i direktivet införs två separata kvoter, en för fordons om inköps, leasas, hyrs eller hyrköps över en längre tidsperiod och en för korttidshyra inklusive tillämpbara definitioner.

Trafikverket tolkar det aktuella förslaget från Kommissionen som ett krav på energieffektivitet i fordonet och inte utsläpp av växthusgaser i ett livscykelperspektiv. För tunga fordon, där det i dagsläget saknas ett regelverk för koldioxidutsläpp, har Kommissionen istället föreslagit tekniskt specifika krav. Trafikverket har förståelse för detta val, i väntan på att det införs ett regelverk för koldioxidutsläpp, men anser att kraven bör utformas mer funktionellt. Istället för att specifikt peka ut elektricitet, väte samt metan (naturgas och biometan) skulle samtliga tunga fordon som drivs med ett drivmedel som klarar hållbarhetskraven i direktiv 2009/28/EG kunna tillåtas. Även i direktiv 2014/94/EU förekommer en bredare definition av alternativa drivmedel. Kraven i detta direktiv bör harmoniseras med övriga regelverk.

Metan används ofta i gnisttända motorer vilka ha en längre energiverkningsgrad än kompressionstända motorer. Detta resulterar i att en gnisttänd motor med naturgas inte har lägre utsläpp av koldioxid än en kompressionständ motor som drivs med helt fossil diesel även om metan har ca 20% lägre kolinnehåll per energiinnehåll än diesel. Att gynna en specifik teknik som inte per automatik ger minskade utsläpp av koldioxid samtidigt som hållbart producerade drivmedel inte tillåts är förvånande.

I Sverige har det under lång tid bedrivits ett framgångsrikt arbete med att ställa om till en hållbar kollektivtrafik. Andelen förnybar energi inom kollektivtrafiken är mycket hög. Med Kommissionens förslag i sin nuvarande utformning kan många av de lösningar som används idag försvinna så som Biodiesel, HVO och ED95. 2016 stod el, hybrid och gasdrivna bussar för ca 17% av flottan. För att klara Kommissionens förslag måste denna andel öka till minst 50% till 2025, vilket inte är omöjligt men kräver en kraftigt ökad nyregistrering av bussar som drivs med gas eller el, inklusive elhybrid. Majoriteten av bussflottan är dieseldriven, drygt 70%, men enligt bussbranschen drivs en stor andel av dessa bussar med HVO. För att klara Kommissionens förslag krävs antingen starka styrmedel så att

andelen gasdrivna eller eldrivna bussar ökar kraftigt i nyregistrering eller att definitionen av vilka drivmedel som är tillåtna revideras. Oavsett vilken metod som används är det centralt att det även finns krav på att fordonen måste använda ett hållbart producerat drivmedel för att kunna fullt ut tillgodoräknas mot måluppfyllnad.

Det är sannolikt att Kommissionen avser att övergå till en CO<sub>2</sub> baserad metod för tunga fordon så snart en sådan metod är utvecklad inom CO<sub>2</sub> regelverket. Om Kommissionen, genom den delegerade akt som föreslås, väljer att använda samma princip för tunga fordon som de föreslagit för lätta fordon kan detta få stora konsekvenser för kollektivtrafiken. Med ett strikt CO<sub>2</sub> baserat styrmedel är det en överhängande risk att biogas (biometan) inte längre kommer att kunna användas. Detta är olyckligt då många kommuner har valt att satsa på egen biogasproduktion. På grund av de presumtivt stora konsekvenserna för framförallt kollektivtrafiken vore det bättre att förändringen genomfördes som en genomförandeakt istället för en delegerad akt.

Trafikverkets verksamhet skiljer sig till viss del från andra myndigheters verksamhet genom att verksamheten ställer specifika krav på fordonens prestanda. För förarprov behöver flertalet fordon vara utrustade med manuell växellåda, för drift och underhåll av infrastruktur behövs fordon med stor lastförmåga och god framkomlighet eftersom flera betydande servicepunkter ligger utanför det högbelastade vägnätet och i vissa fall även utanför det allmänna vägnätet samt för nyinvestering av infrastruktur behövs fordon som kan ta sig fram i inom byggområdet där det saknas anlagda vägar. Även Polismyndigheten kan ha ett användningsområde som skiljer sig mot många andra myndigheter. En motsvarande situation förekommer för andra utryckningsfordon. Totalt sett upphandlar Trafikverket och Polismyndigheten ca 1 000 fordon per år, vilket motsvarar hälften av upphandlingsvolymen för statliga myndigheter. Många andra myndigheter upphandlar främst vägfordon som används inom det allmänna vägnätet. Samtidigt har Sverige långa avstånd och gles befolkning där det kan vara svårt att få tillstånd infrastruktur för tankning av nollemissionsfordon. Det är tveksamt om Kommissionen har tagit hänsyn till denna regionala aspekt i analysen av konsekvenserna. Vid ett genomförande av detta förslag i nationell rätt är det viktigt att se över hur kraven bör fördelas mellan olika myndigheter, utifrån respektive myndighets verksamhet och därmed förmåga att leva upp till kraven. Miniminivån gäller per medlemsstat och inte myndighet.

Införandet av laddbara fordon inom offentlig upphandling kan även få konsekvenser på andra regelverk kopplade till användning av fordonen. Exempel på situationer som berörs är utbyggnad av infrastruktur för laddning på arbetsplatser, dedikerade parkeringsmöjligheter på arbetsplatser eller privat användning av fordon som laddats på myndighetens bekostnad. Vad Trafikverket sett har inte Kommissionen berört dessa aspekter.

### Detaljkommentarer

Förklarings-texten under tabell 5 anger att en specifik beräkningsmetod ska tillämpas tills minimimålet överstiger 50%. Det finns dock inte någon ny beräkningsmetod beskriven för det medlemsstater där minimimålet överstiger 50%. I samma text hänvisas till kraven i tabell 2. Detta borde vara tabell 3 eftersom tabell 2 omfattar lätta fordon och tabell 3 tunga fordon.

I Artikel 3 anges tillämpningsområdet. Enligt förslaget ska direktivet tillämpas på olika avtal som görs av de aktörer som identifieras i punkterna a till c. I punkt c saknas dock en aktör/motpart. I a är det upphandlande myndigheter/enheter kopplat till direktiv 2014/24/EU samt 2014/25/EU och i b operatörer som tillhandahåller allmännyttiga tjänster. I c anges endast avtal och inte den aktör/operatör som tecknar avtalet.

### Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit senior sakkunnig Magnus Lindgren. I den slutliga handläggningen har enhetschef Petter Åsman deltagit. Samråd har skett med måldirektör Sven Hunhammar, Ove Lommered på Förarprov och planeringsdirektör Stefan Engdahl.



Lena Erixon

Generaldirektör