



Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i upphandlingar

Maj 2016

stockholm.se

**Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i
upphandlingar**
Maj 2016

Publikationsnummer: [Fyll i här]
Dnr: 2016-9379
ISBN: [Fyll i här]
Utgivningsdatum: 2016-06-01
Utgivare: Miljöförvaltningen
Kontaktperson: Per Erik Österlund
Produktion: [Fyll i här]
Distributör: [Fyll i här]
Omslagsfoto: Miljöförvaltningen

Konsult:
Trivector Traffic AB

Sammanfattning

Mot bakgrund av accelererande klimatförändringar har Stockholms stad som mål att bli fossilbränslefritt till år 2040. Miljökrav i upphandlingar är ett sätt att nå målet och sedan 2010 har staden intensifierat arbetet med miljökrav på transporter i upphandlingar.

Stadens miljökrav fokuserar på fordon och drivmedel i syfte att driva på en teknikomställning som hittills har gått mycket långsamt. Kraven är tuffa, men anpassas med hänsyn till den aktuella branschens förutsättningar för att minska risken för att de blir konkurrensbegränsande och prisdrivande. Det handlar framförallt om att på olika sätt bygga in flexibilitet så att leverantörer har tid på sig att uppfylla kraven. Uppföljning och kontroll är ett område som staden utvecklar, bland annat genom krav på tredjepartsrevision som ett sätt att öka företagets eget ansvar för uppföljningen.

Stadens erfarenhet är att det är bättre att ställa fokuserade krav i många avtal än att ställa krav på ”allt” i några få. Det bidrar till ett förtroendefullt samarbete mellan upphandlingsavdelningen och miljöförvaltningen, vilket underlättar när man vill ställa mer avancerade krav. En annan framgångsfaktor är att staden arbetar med flera verktyg, och genom olika projekt har goda marknadskontakter.

Utvärderingen av effekterna av stadens miljökrav tyder på att de inte har givit högre priser. De har inte heller fått kortsiktig konkurrensbegränsande effekt. Kraven ställs på ett sätt, och ligger på en nivå, som ger möjlighet för företag med rimlig ekonomisk kapacitet att med tiden uppfylla dem, enligt utredningens bedömning. Samtidigt har forskning visat att miljökrav kan leda till ett moderniseringstryck som gör att antalet transportbolag på sikt minskar. Om dessa ersätts med nya företag vars affärsidé bättre motsvarar marknaden krav på rena och koldioxidsnåla transporter är denna utveckling något positivt.

Stadens miljökrav skyndar på omställningen till en fossilfri fordonsflotta inom ett område som saknar andra effektiva styrmedel. Statistik över andel sålda miljölastbilar visar att denna siffra ligger högre i Stockholm än i övriga landet, vilket delvis förklaras med stadens arbete. Flera av de företag som staden anlitar går mot en fordonsflotta som helt kan drivas på förnybara drivmedel. Miljönyttan av stadens krav är därmed större än de direkta miljöeffekterna inom stadens egna verksamheter.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte	5
Så är rapporten gjord	5
De tre avtalsområdena	6
Stockholms stads miljökrav på transporter	7
Upphandling som strategiskt verktyg	7
När kan man ställa krav?	7
Olika branscher har olika förutsättningar	8
Upphandlingskrav utifrån branschens nivå	9
Flexibla krav för att undvika konkurrensbegränsningar	12
Modeller för uppföljning och kontroll	13
Upphandling inte det enda verktyget	15
Effekter på pris, kostnader och konkurrens	15
Ingen tydlig priseffekt av miljökrav	15
Få anbudsgivare utesluts av miljökrav	17
Miljökrav tar tid	19
Stadens krav bidrar på ett eftersatt område	20
Framtiden	21
Slutord	23

Inledning

Bakgrund

Mot bakgrund av accelererande klimatförändringar har Stockholms stad antagit ett mål om att bli fossilbränslefritt till år 2040. För att målet ska nås krävs stor innovationsförmåga och staden behöver löpande söka nya samverkansformer och nya sätt att tänka.¹

Miljökrav i upphandlingar är ett av stadens verktyg för att nå målet och Stockholms stad har varit en av föregångarna på området. Staden har sedan 1990-talet ställt miljökrav på fordon i entreprenad-upphandlingar. År 2010 började staden ställa tuffare miljökrav på transporter i upphandlingar av transporttjänster och sedan 2014 även i varuupphandlingar. I dagsläget finns sådana krav i cirka tio avtal om transporttjänster och transportintensiva varor.

Med denna rapport vill Stockholms stad sammanställa och sprida sina erfarenheter av att ställa miljökrav på transporter, och utvärdera vilka effekter kraven fått; för priser, för branschen och för den egna organisationen.

Syfte

Syftet med denna rapport är att utvärdera effekter av miljökraven på transporter, och att inspirera andra aktörer att ställa liknande krav i upphandlingar genom att besvara följande frågeställningar:

- Vad har Stockholms stad lärt sig om hur man ställer bra och branschanpassade miljökrav på transporter?
- Vilka effekter har miljökraven haft på priser, konkurrenssituationen och miljön?
- Hur ska Stockholms stad gå vidare?

Så är rapporten gjord

Rapporten inleds med en sammanställning av stadens erfarenheter av hur man ställer miljökrav på transporter. Underlaget till denna del består framförallt av intervjuer med företrädare för miljöförvaltningen.

Därefter kommer en del som utvärderar effekterna av miljökraven. Underlaget för denna del utgörs av intervjuer och upphandlingsdokument. För varje område har en avtalsansvarig på Stockholms stads upphandlingsavdelning intervjuats. Intervjuer har även

¹ Stockholms stads miljöprogram 2016–2019

genomförts med tre representanter för leverantörer, en livsmedelsleverantör och två i flyttbranschen. De dokument som har ingått är förfrågningsunderlag, inklusive frågor och svar, samt upphandlingsrapport och utvärderingsunderlag för de senaste upphandlingarna inom respektive avtalsområde. Jämförelsen begränsas av att det skett stora förändringar mellan upphandlingarna, men ger ändå en uppfattning om effekterna.

Rapporten avslutas med en utblick mot framtiden, som baseras på intervju med en tjänsteman på miljöförvaltningen.

Rapporten är uppbyggd kring tre konkreta exempel; tre avtalsområden där staden ställer skärpta miljökrav på transporter. Det tre avtalsområdena är Persontransporter, Möbel- och kontorsflyttning samt Livsmedel. Dessa områden har valts ut eftersom staden där har ställt miljökrav så pass länge att det går att börja utvärdera effekterna. Mer information om avtalsområdena finns nedan.

Beställare på Stockholms stad har varit Per Erik Österlund på miljöförvaltningen, Miljöbilar i Stockholm (MIS). Studien är utförd av Kristina Nyström (projektledare) och Katarina Evanth på Trivector och har kvalitetsgranskats av Karin Neergaard, Trivector.

De tre avtalsområdena

Möbel- och kontorsflyttning

Avtalsområdet Möbel- och kontorsflyttning gäller flyttjänster åt bland annat skolor, kontor, bibliotek och av bostäder inom allmännyttan. Staden köpte flyttjänster för 43 miljoner kronor under 2012, men summan varierar mycket från år till år.

2013 års upphandling var den första staden gjorde själva (tidigare användes SKL Kommentus) och då infördes miljökrav på fordon. Denna fick avbrytas och göras om 2015 och då skärptes även kraven.

Persontransporter

Persontransporter omfattar skolskjuts och andra turbundna resor för personer med funktions-nedsättning. År 2012 omsattes 240 miljoner kronor inom avtalsområdet. Staden ställde miljökrav i 2010 års upphandling och dessa skärptes 2013.

Livsmedel

Inom Livsmedelsområdet görs upphandlingar av mejeri- kolonial-, kyl- och frysvaror färska livsmedel med mera. Inom avtalsområdet finns ett huvudavtal och några mindre avtalsområden. Beställare finns framförallt i förskolor, skolor och vård- och omsorg och omsätter ca 300 miljoner kronor, varav cirka 250 miljoner inom huvudavtalet. Avtalsområdet var det första området där staden ställde miljökrav på transporter i en varuupphandling, år 2014.

Stockholms stads miljökrav på transporter

I detta avsnitt beskrivs hur Stockholms stad har ställt miljökrav på transporter och erfarenheterna av detta arbete. Avtalsområdena Persontransporter, Möbel- och kontorsflyttning och Livsmedel utgör konkreta exempel.

Upphandling som strategiskt verktyg

Det finns numera stort stöd inom EU:s lagstiftning och direktiv för att ställa hållbarhetskrav i upphandlingar, och att se upphandling som ett strategiskt verktyg för att uppnå övergripande samhälleliga mål. Möjligheten att ställa tuffare miljökrav underlättas mycket av att ha ett tydligt politiskt uppdrag i ryggen. Två av målen i stadens Miljöprogram 2016-2019 är *Stockholm ska ha frisk luft* och *Fossil energi i transportsektorn ska minska*, och upphandling pekas ut som ett verktyg för att nå dem. Miljöprogrammet säger också att staden ska delta i utvecklingen av nationellt vägledande krav som kan användas av andra upphandlare.

När kan man ställa krav?

Två av de grundläggande principerna enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) är att de krav som ställs måste ha en koppling till den vara eller tjänst som köps, samt stå i proportion till det som köps. Det innebär att det finns stora möjligheter att ställa krav vid köp av rena transporttjänster, men också vid köp av varor, om transporten är dedikerad för den köpande myndigheten, det vill säga, då ”man har köpt transporten och allt på bilen”.

Förutom Persontransport, Livsmedel och Möbel- och kontorsflyttning ställer Stockholms stad miljökrav på transporter inom följande avtalsområden, till exempel:

- Transport av provsvar
- Kontorsmöbler (inköp)
- AV-utrustning (montage och service)
- Cirkulationstvätt och entrémattor
- Cateringtjänster
- Turistbuss för utflykter
- IT-tillbehör (transporter)

Det är önskvärt att ställa miljökrav även på delade transporter (då varor till flera kunder körs på samma fordon), men det är i dagsläget inte förenligt med Upphandlingsmyndighetens tolkning av lagen.

Olika branscher har olika förutsättningar

Varje avtalsområde är unikt. Branschsammansättning, vilka fordon som används, mognadsnivå när det gäller miljökrav, omsättningstid för fordon, med mera, styr vilka krav man kan ställa.

När miljökrav ska ställas inom nya områden gör staden en marknadsanalys av det specifika området och strävar efter att utforma kraven så att situationer med för få inkomna anbud, eller att kraven blir prisdrivande, undviks.

Exempel 1: Persontransport

Inom avtalsområdet Persontransporter används personbilar och så kallade specialfordon som är anpassade för att transportera personer med rörelsehinder. Det ställs höga krav på bemötande, tillförlitlighet och punktlighet. Leverantörerna är taxibolag, och kommer från en bransch som har varit tidigt ute med att använda miljöfordon bland personbilarna, men inte bland specialfordonen. Omsättningstiden för personbilarna är kort, medan den är något längre för specialfordonen. Den sammantagna innebörden är att detta är det avtalsområde där det är lättast att ställa tuffare miljökrav.

Exempel 2: Möbel- och kontorsflyttning

Stockholms stads erfarenhet är att flyttbranschen är en tudelad bransch, där vissa konkurrerar enbart genom att pressa priset, och andra hittar nischer där de kan konkurrera både med pris och med kvalitet. Några aktörer är mycket drivande på miljöområdet medan andra är långt ifrån att klara ens låga miljökrav. Priskonkurrensen inom branschen är stenhård och strategisk prissättning förekommer. Omsättningstiden för fordonsflottan varierar men är ofta lång, runt 8–10 år. Sammantaget gör detta att upphandlaren måste balansera miljökraven mot risken att inte få in tillräckligt med anbud och

successivt trappa upp dem för att ge så många som möjligt en chans att anpassa sig till dem.

Exempel 3: Livsmedel

Leverantörerna inom livsmedelsområdet är vana att hantera höga krav på leveranssäkerhet, kvalitet, egenkontroll gällande hygien med mera. Leveranserna behöver i stort sett ske "just in time", eftersom det finns begränsade lagringsmöjligheter hos beställarna. Livsmedelsområdet är ett område som domineras av stora grossister. På grund av de stora volymerna och många leveransställen (bara stadens förskolor utgör över 650 leveransställen) är det svårt för mindre aktörer att lämna anbud. Samtidigt finns ett önskemål från avropande personal att få tillgång till fler mindre leverantörer, för att öka utbudet av färska och ekologiska varor. Omsättningstiden för fordonsflottan är relativt lång, cirka 6–8 år, och investeringsplanen för fordon är därmed inte så flexibel för mindre leverantörer som kanske bara har två eller tre bilar. Sammantaget gör detta att staden har varit särskilt mån om att miljökraven på transporterna skulle ställas på ett sätt som inte försvårar för mindre leverantörer.

Upphandlingskrav utifrån branschens nivå

Stockholms stads miljökrav på transporter fokuserar främst på minskad klimatpåverkan och övergång till fossilfria drivmedel samt lägre utsläpp av skadliga ämnen. Även krav på att leverantören ska ha ett aktivt miljöarbete och att däck ska vara dubbfria återkommer i samtliga avtal. I vissa avtal förekommer också krav på bland annat miljöanpassade bilvårdsprodukter med mera.

Krav på fordon och drivmedel

Krav på drivmedel och fordon utgör en gemensam grund, som återkommer med mindre variationer i de avtal där staden ställer miljökrav på transporterna.

Exempel: Successivt höjda krav inom Möbel- och kontorsflyttning

Miljökraven som började ställas inom Möbel- och kontorsflyttning 2013 innebär att personbilar ska vara miljöbilar enligt den statliga definitionen som finns i Vägtrafikskattelagen och att lastbilar ska lägst uppfylla utsläppskraven motsvarande Euro V eller bättre. Lätta lastbilar får max släppa ut 225 gram koldioxid per kilometer eller ska drivas på förnybart² drivmedel. För tunga lastbilar gäller att nyinköpta fordon ska uppfylla Euro VI, alternativt stadens miljölastbilsdefinition (se ruta). Dessa krav ligger i nivå med Upphandlingsmyndighetens baskrav. Dessutom ska minst en tung lastbil som används under uppdraget senast efter sex månader uppfylla stadens definition av miljölastbil.

I 2015 års upphandling höjdes kraven, så att även minst en av de lätta lastbilar som används vid utförandet skulle kunna köras på förnybart drivmedel, senast sex månader efter ramavtalets tecknande.

Att ett fordon kan köras på förnybara drivmedel innebär inte att det alltid gör det. Därför ställer staden kravet att fordon som är godkända att köras på förnybara drivmedel också ska göra det till minst 80 procent.

Ibland finns anledning att ta bort miljökrav som inte längre fyller en viktig funktion. I 2013 års upphandling ställdes till exempel krav på minst 27 procents inblandning av förnybar diesel i den diesel som användes inom avtalet. Detta krav ströks i 2015 års upphandling. Staden såg att inblandningen i Stockholm höll på att stiga till över 30 procent vilket gjorde att kravet upplevdes som tandlöst. I dag ställs inga krav på särskild inblandning i de fossila drivmedel som används i avtalet, utan krav ställs enbart på att bränslet ska uppfylla den senaste utgåvan av de standarder som finns för respektive drivmedel och att fossila drivmedel ska vara av miljöklass 1.³ Däremot ställer numera upphandlarna krav på andel miljöfordon i tjänsteupphandlingarna och fordonen ska drivas med 100 procent förnybara drivmedel.

Tunga fordon räknas som miljöfordon enligt Stockholms stads definition om de uppfyller något av följande:

- a) Fordon som drivs helt med elektricitet
- b) Fordon som drivs delvis med elektricitet
- c) Fordon som är typgodkända för drift med minst ett annat drivmedel än diesel, bensin eller gasol

² Med förnybart drivmedel menas El som är producerad med vatten-, vind-, sol-, eller vågkraft samt biobränsle, FAME (t.ex. RME), HVO-Diesel, DME producerad av bioråvara, Etanol ED95, Etanol E85/E75 samt fordonsgas som innehåller minst 50 procent biogas

³ Värt att notera är dock att i definitionen av vilka drivmedel som räknas som förnybara krävs att el ska vara producerad av vatten-, vind-, sol- eller vågkraft.

”När området är moget för det går vi vidare med tuffare miljökrav. Och det är upphandlingsavdelningen som får avgöra vilka det är.”

Miljöförvaltningen

”Vi har fullt förtroende för miljöförvaltningen”

Upphandlingsavdelningen

Avgränsade krav bäddar för samarbete mellan miljöexperter och upphandlingsproffs

Stockholms stad har, liksom många andra, arbetat i flera år med att ställa miljökrav i upphandlingarna. Till en början ställde man väldigt uttömmande krav i några få avtal. Med tiden har man ändrat arbetssätt. Numera ställer man hellre begränsade krav, med fokus på fordon och drivmedel, i många avtal.

Förutom att detta arbetssätt troligen ger större miljöeffekt, har Stockholms stad också märkt att det ger ett bättre samarbete mellan upphandlingsavdelningen och miljöförvaltningen. Man hinner lära känna varandras områden och det ömsesidiga förtroendet ökar. Miljökraven blir inte längre något konstigt, utan en normal del av upphandlingen. Det är en bra grund att stå på när det är dags att gå vidare med mer avancerade krav, i de avtal som är mogna för det. Ett gott samarbete mellan miljöförvaltningen och upphandlingsavdelningen underlättar också vid uppföljningen av kraven.

Tuffare krav i vissa avtal

Exempel: Egen modell för miljökrav på specialfordon inom Persontransporter

Vid den första upphandlingen med miljökrav på Persontransporter 2010 saknades miljöbilsdefinition för de specialfordon som användes i uppdraget. Stockholms stad tog 2013 därför fram en egen kravnivå och en modell för hur utsläppen skulle beräknas. Kraven innebär ett tak för hur mycket koldioxid de specialfordon som används för stadens transportuppdrag får släppa ut. Fordonen med plats för max sex/åtta passagerare förutom förarplatsen får släppa ut max 160/190 gram koldioxid per kilometer blandad körning, eller vara typgodkänd för att drivas på biodrivmedel eller el. Vid beräkningen av utsläppen tas hänsyn till andelen biodrivmedel som används, så att bilens avgasvärde minskas med 50 procent av biodrivmedelsandelen i bränslet.

Kravnivån är ungefär motsvarande Upphandlingsmyndighetens miljökrav på avancerad nivå för specialfordon, som kom till efter att Stockholms stad tagit fram sin modell. Nivån bedöms av myndigheten vara tuff.

Kravet på specialfordon är ett exempel på områden där Stockholms stad, istället för att använda standardkrav, har gått före och tagit fram egna krav. Ett annat exempel är stadens miljölastbilsdefinition som togs fram tillsammans med Göteborgs stad år 2012⁴. Stadens

⁴ Definitionen uppdaterades 2015

anser att det är positivt att man har möjlighet att ta fram egna krav eftersom Upphandlingsmyndighetens standardkrav är en kompromiss mellan många aktörer som inte alltid har lika höga ambitioner. Samtidigt är det bra för staden om leverantörerna möter samma krav från olika kunder, eftersom chansen då är större att de vill och kan uppfylla dem. Det är ett problem i dag att kommuner och landsting, åtminstone i regionen runt Stockholm, använder så olika krav. Därför är egna definitioner och krav inget självändamål utan något man tar till vid behov

Hitta rätt nivå på kraven

Det är en balansgång att gå framåt i en takt som leverantörerna klarar av att hänga med i, men som ändå gör att målen nås. En risk med att ställa för höga miljökrav är att det kommer in för få anbud, att kraven blir prisdrivande eller att upphandlingen behöver göras om. Stockholms stads erfarenhet är att hittills har detta aldrig hänt, trots att staden har legat i framkant med tuffare miljökrav.

Miljöförvaltningens menar man att även om rätt nivå på miljökraven i teorin kan beskrivas som en balansgång, så handlar det i praktiken snarare om att ständigt utmana sig själv att gå längre, eftersom upphandlande myndigheter ofta hålls tillbaka av oro för att leverantörerna inte ska klara kraven. De reaktioner miljöförvaltningen får från leverantörer de har kontakt med är ”ställ krav så fixar vi det”. Upphandlingsavdelningen berättar att leverantörernas reaktioner är olika; vissa uppfyller kraven med råge och andra har lite svårare.

Att Stockholms stad i sina avtal har lyckats få med både företag med hög miljöambition och företag som är lite mer tveksamma i upphandlingarna kan ses som ett tecken på att kraven ligger på en lagom nivå.

Flexibla krav för att undvika konkurrensbegränsningar

Det finns en risk att miljökrav som innebär att leverantörer ska investera i nya fordon gynnar stora leverantörer med större flexibilitet i fordonsflotta och investeringsplan (det vill säga, som köper flera bilar om året jämfört med små företag som kanske har flera år mellan inköpen). Det finns olika sätt att undvika detta, bland annat genom att ställa kraven som särskilda kontraktsvillkor istället för kvalificeringskrav. Det innebär att kravet inte behöver uppfyllas förrän vid kontraktstecknande eller en viss tid därefter. Kraven på miljölastbilar som finns i stadens avtal behöver till exempel inte

uppfyllas förrän sex månader efter avtalet ikraftträdande. Staden har goda erfarenheter av att använda särskilda kontraktsvillkor, men har velat gå längre i att bygga in flexibilitet i kraven.

Exempel 1: Genomsnittskrav inom Persontransporter

Kraven på Specialfordon inom avtalsområdet Persontransporter är ganska tuffa, med ett tak på 160/190 gram koldioxid per kilometer. För att ge leverantörerna möjlighet att bygga upp den för staden aktuella fordonsflottan utifrån egna förutsättningar gäller taket inte per fordon utan *genomsnittet* för hela specialfordonsflottan som används för att utföra stadens transportuppdrag. Det innebär att hela fordonsflottan inte behöver bytas om de nyinköpta fordonen är tillräckligt bra. Stadens erfarenhet av kravet är att det fungerar bra, men att uppföljningen blir något mer komplicerad.

Exempel 2: Kravtrappa inom Livsmedel

Inom Livsmedelsupphandlingen var det mycket viktigt för staden att inte försvåra för mindre leverantörer, och därför användes en modell med en ”trappa” för att undanta de minsta leverantörerna från kravet att skaffa miljölastbilar. För leverantörer med upp till fem fordon ställs alltså bara krav som motsvarar Upphandlingsmyndighetens basnivå. För större leverantörer ökar kravet på antal miljöfordon med fordonsflottans storlek, så att de som har 6–10 bilar ska ha en miljölastbil, de som har 11–20 ska ha tre, det som har 21–30 ska ha fem, och så vidare.

Stadens erfarenheter av att använda ”trappan” är att det är en fördel att stora leverantörer får högre krav, men att den har sina brister, eftersom det uppstår tröskeeffekter i övergången mellan storleksklasserna. Intervjuerna med leverantörer bekräftar detta, eftersom det visar sig att företag hellre minskar antalet fordon än uppfyller kraven på den högre nivån. I framtiden kommer staden troligtvis övergå till en mer kontinuerlig modell, där kraven anges i procent.

Modeller för uppföljning och kontroll

Att ställa miljökrav är en bra början – att följa upp dem är att gå i mål. Krav utan uppföljning sänder helt fel signaler till branschen, gynnar i värsta fall dem som inte är så samvetsgranna, och ger ingen återkoppling om kraven var bra utformade.

Staden följer upp miljökraven på fordon och drivmedel i samband med ordinarie uppföljningsmöten som hålls en till fyra gånger per år beroende på avtalsområde. Innan mötet ska leverantören lämna in

en sammanställning över vilka fordon och drivmedel⁵ som använts för stadens transportuppdrag. Miljöförvaltningens avdelning Miljöbilar bistår upphandlingsavdelningen med att kontrollera att listan uppfyller avtalskraven och återkoppling ges till leverantören på uppföljningsmötet. Lämna uppgifter kan kontrolleras med stickprovskontroller av till exempel kvitton för inköp av drivmedel. Stadens erfarenhet är dock att stickprovskontroller, som staden ska göra, i praktiken genomförs för sällan. Att hitta andra modeller för uppföljning och kontroll har därför varit ett område som staden har arbetat med.

Exempel: Tredjepartsrevision inom Persontransporter

En nyhet i 2013 års upphandling av Persontransporter var krav på att leverantörernas rapportering om hur de uppfyller krav på fordon och miljö ska genomgå en tredjepartsrevision. Dessa uppgifter ska alltså ha gått igenom av en oberoende revisor innan de lämnas in till staden. Syftet med kravet var att minska stadens kontrollarbete, och föra in uppföljningen av miljökrav i företagets egen revision.

Erfarenheten hittills är att tredjepartsrevisionen är ett steg i rätt riktning men inte fungerar fullt ut. Revisionen garanterar inte att uppgifterna som lämnas innebär att stadens krav uppfylls, och stadens arbete med efterkontroll kvarstår till stor del. En orsak är i vissa fall låg kunskapsnivå hos revisorerna. Dessutom innebär de korta uppföljningsintervallerna att revisorerna får kort tid på sig att genomföra sina stickprovskontroller vilket gör att resultatet inte blir tillförlitligt. Därför kommer staden att gå över till uppföljning en gång per år istället för två, som nu, för att se om det blir bättre.

Om leverantören inte har uppfyllt kraven på minst 80 procent förnybart drivmedel överväger staden att utkräva vite.

Övriga miljökrav – en fråga om egenkontroll

Utöver krav på fordon och drivmedel ställer Stockholms stad krav på utrustning, både ur energi- och klimatperspektiv, och ur ett kemikalieperspektiv. Det handlar till exempel om krav på energimärkning av däck, rutiner för kontroll av däcktryck, miljökrav på hydrauloljor och bilvårdsprodukter. Det förekommer även börkrav på utbildning i sparsam körning, med mera.

⁵ Uppgifterna som ska lämnas är bilmärke, antal passagerare som fordonet tar, registreringsnummer, ålder på fordonet vid uppgiftslämnandet, energiklass för sommardeck, koldioxidutsläpp/km, det/de drivmedel som fordonet körs på i procentsats, för varje fordon som använts inom transportuppdraget.

Dessa krav är inget staden aktivt följer upp, utan det lämnas åt leverantörernas egenkontroll. Det kan dock bli aktuellt med stickprov från stadens sida.

”Man ska arbeta på flera sätt med företagen: supporta, sätta på piedestal och handla upp. Att först driva på utvecklingen hos föregångsföretagen och sedan inte handla upp dem, det vore... Man kan inte bänka Zlatan. Andra växer när Zlatan är på plan.”

Miljöförvaltningen

Upphandling inte det enda verktyget

Miljökrav i upphandlingar blir som mest verkningsfulla när de kombineras med andra sätt att påverka omställningen till fossilbränslefri stad. Stadens erfarenhet är att de har mycket nytta av att arbeta tillsammans med företagen i olika projekt, och upphandlande myndigheter inte bör vara rädda för att ha marknadskontakter mellan upphandlingarna. Genom att tillsammans med branschen driva utvecklingen får staden bättre kunskap om området och bidrar också till att det finns lösningar att handla upp.

Genom att stödja föregångare underlättar staden för sig själv att ställa krav på den nya tekniken i ett senare skede. Ett exempel på det är då staden drog igång det EU-finansierade projektet Clean Truck, där företag som ville utvärdera oprövad teknik fick merkostnadsersättning för inköp av miljölastbil.

Intervjuer med leverantörer visar att stadens miljözoner också bidrar till att motivera företag som är mer tveksamma att arbeta med transporternas miljöpåverkan, genom att helt enkelt förbjuda de smutsigaste och hälsofarligaste fordonen att köra i innerstaden.

Effekter på pris, kostnader och konkurrens

Stockholms stad har medvetet utformat miljökraven på transporter för att undvika att de blir prisdrivande eller konkurrensbegränsande. Men hur har det gått, har det lyckats? För att svara på det har de tre avtalsområdena undersökts närmare för att se hur miljökraven påverkat priser, indirekta kostnader och konkurrenssituation.

Ingen tydlig priseffekt av miljökrav

Det finns inget som tyder på att Stockholms stad har fått högre priser i samband med införandet av tuffare miljökrav på transporter. Det är resultatet av jämförelsen av anbudspriser⁶ inom de tre

⁶ Inom området Möbel- och kontorsflyttning har samtliga anbud tagits med. Inom Livsmedel har endast de vinnande anbudena inom Stora Mejeri och Huvudavtalet jämförts.

avtalsområdena Persontransporter, Möbel- och kontorsflyttning och Livsmedel.

Jämförelsen försvåras av flera större förändringar inom avtalsområdena. Kraven har generellt sett höjts, med fler krav på bland annat trafiksäkerhet, digitalisering, ekologisk produktion med mera. Inom Möbel- och kontorsflyttning och Persontransporter har prissättningsmodellen också ändrats vilket påverkar jämförelsen.

Inom Persontransporter sjönk den totala avtalsomsättningen (det vill säga kostnaden för allt som köptes inom avtalet) med tjugo procent efter upphandlingen då miljökraven infördes trots att volymerna snarare ökade än minskade. Även inom Möbel- och kontorsflyttning ser priserna ut att ha sjunkit, men det är få poster som går att jämföra. Dessutom fanns i det tidigare avtalet ett rabattsystem som i vissa fall sänkte priserna i efterhand vilket jämförelsen inte kunnat ta hänsyn till. Inom Livsmedelsområdet har anbudspriserna både ökat och minskat. En sammanställning av resultatet av jämförelsen finns i tabellen nedan.

Avtal	Jämförelse	Jämförelsegrund	Resultat
Livsmedel, stora mejeri	Anbudspriser (jämförbara poster)	Poster motsvarande ungefär 50 % av värderingsvärdet	I snitt 10 % lägre priser
Livsmedel, kolonial och lilla mejeri	Anbudspriser (stickprov av jämförbara poster)	Poster motsvarande ungefär 11 % av värderingsvärdet	Både högre och lägre priser.
Möbel- och kontorsflytt	Anbudspriser (jämförbara poster)	Poster som gäller flytt av arkiv och färdigpackat gods,	Lägre, men jämförelsen påverkas av borttaget rabattsystem
Persontransporter	Total avtalsomsättning och volym	Totalpris	Lägre totalpris trots ökad volym

De leverantörer till Stockholms stad som intervjuats håller med om att priserna inte påverkas av miljökraven på transporter. Kraven på miljöfordon kan medföra högre kostnader för dem, eftersom de medför investeringar i dyrare bilar, och i vissa fall tidigarelägga planerade investeringar. Men en högre omsättning möjliggör en något högre kostnadsmassa.

En effekt av att eventuella kostnadsökningar för leverantören inte kan tas direkt igen på priset, är att de som inte kan uppfylla avtalets krav antingen inte lämnar anbud, eller försöker komma runt kraven.

Marginalerna är för små för att tillåta större förändringar i fordonsflottan. En leverantör berättar att för dem står transportkostnaden för fyra–fem procent av priset, medan deras vinstmarginal är ungefär två procent.

Få anbudsgivare utesluts av miljökrav

Stockholms stads slutgiltiga priser beror inte bara på vilka anbudspriser som lämnas, utan även konkurrenssituationen. Syftet med miljökrav är att utesluta dem som inte klarar kraven, men om det blir för få företag som klarar dem kan den allmänna prisnivån stiga.

Det finns också en miljömässig poäng i att många klarar kvalificeringskraven⁷. Inom några områden sluts avtal med flera leverantörer, med förnyad konkurrensutsättning och/eller rangordning. Ju fler som staden har avtal med, desto fler är det som behöver arbeta med miljökraven.

Inom Persontransporter klarade alla miljökraven

Inom området Persontransporter uteslöts ingen från upphandlingen på grund av miljökraven. Stockholms stads slutsats är att branschen är så homogen och mogen på miljöområdet att kraven inte ger konkurrensbegränsande effekter, utan bara hjälper höjer ambitionsnivån på branschens miljöarbete.

Inom Möbel- och kontorsflyttning är försiktiga krav rätt

Inom avtalsområdet Möbel- och kontorsflyttning uteslöts ingen från upphandlingen på grund av miljökraven. De två leverantörer som uteslöts gjorde det i första hand på grund av att de inte klarade kraven på ekonomisk stabilitet. Ytterligare en leverantör, som hamnade sist i rangordningen, valde att bryta kontraktet istället för att uppfylla miljökraven genom att byta fordon.

Den intervjuade leverantören berättar att företaget inte hade några miljöfordon vid anbudslämnandet, men har kunnat tidigarelägga en planerad investering i ett nytt fordon och uppfyller nu kraven. Miljökraven har i praktiken inte påverkat företaget eftersom de inte står först i rangordningen och ännu inte utfört något uppdrag åt staden, men fungerar motiverande i det egna miljöarbetet.

”Jag håller på att baxa in det här bolaget i 2000-talet. Miljökraven känns bra. Att vi klarade dem är ett kvitto på att jag är på rätt väg”

Leverantör inom Möbel- och kontorsflyttning

⁷ Inga av stadens miljökrav på fordon och drivmedel är kvalificeringskrav i sig, men för att kvalificera sig måste leverantören godkänna de särskilda kontraktsvillkoren gällande fordon och drivmedel.

Detta ger en bild av att miljökraven bidrar till att befästa den uppdelning som redan finns i branschen. Vissa satsar på att investera i miljöfordon för att kunna uppfylla kraven från stora beställare. Andra företag har inte möjlighet att göra det, utan blir hänvisade till privatpersonsmarknaden. Denna bild bekräftas både av den intervjuade leverantören och den upphandlingsansvariga. Upphandlingsansvariga uttrycker en oro för den långsiktiga effekten på marknaden om flera av de små företagen slås ut.

Slutsatsen som kan dras är att miljökraven hittills inte har varit konkurrensbegränsande. Genom att fortsätter att bygga in en flexibilitet i kraven kan staden också undvika framtida konkurrensbegränsningar och ge de leverantörer som vill, chans att anpassa sig till de nya kraven. Det kan till exempel ske genom ett bonussystem som beskrivs på sida 23.

Inom Livsmedelsupphandlingarna uteslöts två
Avtalsområdet Livsmedel domineras av stora leverantörer som klarade att uppfylla kraven, även om de innebar att leverantören skulle ha upp till fem miljölastbilar.

För att få in fler mindre leverantörer bröt staden 2014 ut en del avtalsområden, bland annat gällande färska livsmedel, ur huvudavtalet. Inom ett av dessa mindre avtalsområden kom inga anbud in. Intervjun med en leverantör tyder dock på att det inte beror på miljökraven, utan på att avtalet gällde små volymer fördelat på många leveransställen, vilket gjorde det ekonomiskt ointressant för denna leverantör.

Inom ett annat delavtal kom tre anbud in varav två inte kvalificerades, delvis på grund av miljökraven. Den ena på grund av att deras miljöarbete saknade miljömål och rutinbeskrivningar. Den andra på grund av att de inte angivit en referens samt att de inte i tillräckligt god tid hade försäkrat sig om att den transportfirma de anlitade skulle kunna klara miljökrav på fordon och drivmedel.

De två företag som diskvalificerades på grund av miljökraven hade lägre anbudspriser än det företag som vann, vilket är undersökningens enda indikation på att miljökraven direkt har påverkat anbudspriserna som Stockholms stad fått. Samtidigt är det inte miljökravens nivå som har gjort att leverantörerna uteslöts, utan att de troligtvis inte var vana vid att svara på denna sorts krav. Den sammantagna bedömningen är därför att kraven inte är konkurrensbegränsande.

Konkurrensbegränsning eller kreativ förstörelse?

Det finns forskning som visar att miljökrav i form av miljözoner i städer kan tvinga fram en modernisering och effektivisering av branschen som minskar antalet företag som är verksamma inom urban distribution.⁸ Om de företag som försvinner ersätts med nya, som bygger sin affärsidé på transporter som bättre motsvarar marknadens krav (till exempel med miljöfordon, cykelbud, leveranslösningar som inte kräver egna fordon) är det en positiv omställning⁹. Om utvecklingen enbart leder till ökat monopol för etablerade aktörer kan utvecklingen vara mer oroande, vilket intervjun med en upphandlingsansvarig också gav uttryck för. För att motverka sådana risker bör marknadseffekterna följas upp över tid. Upphandlare bör också, som Stockholms stad, sträva efter att ställa krav som öppnar för innovativa lösningar i upphandlingarna (se sida 22).

Miljökrav tar tid

Stockholms stads kostnad för att ställa miljökrav handlar inte bara om det pris staden får i upphandlingarna. Arbetet med att ta fram, ställa och följa upp miljökraven har också en prislapp i form av nedlagd arbetstid. Därför är det intressant att undersöka hur mycket extraarbete miljökraven har inneburit för stadens personal.

Generellt ökade krav på undersökning och kompetens

Upphandlingsavdelningen lägger mer tid på undersökning och marknadsanalyser nu än tidigare, men det är inte enbart miljökraven som driver på denna utveckling. Det är generellt så att upphandlingarna har blivit mer komplexa, och att staden ställer mer långtgående krav inom flera områden.

”Det är många nya områden där vi tar hjälp av andra förvaltningar för att kunna ställa rätt krav. Ibland känner vi oss som en sambandscentral”

Upphandlingsavdelningen

Miljökraven handlar mycket om teknik, och är dessutom hela tiden i förändring. Det är därför omöjligt för upphandlingsavdelningen att själva ha denna kompetens, utan de tar hjälp av miljöförvaltningen.

Liten ökning i antal frågor

Upphandlingsavdelningens arbete med att besvara frågor under upphandlingen har inte ökat nämnvärt. Det är som de tuffare

⁸ Trafikanalys, PM 2016:5, Urbana Godstransporter

⁹ Kreativ förstörelse är ett begrepp som beskriver den förändringsprocess som åtföljer viktiga teknologiska eller ekonomiska landvinningar.

miljökraven infördes i livsmedelsupphandlingens huvudavtal ställdes 90 frågor. Ingen av dem handlade om miljökrav. Inom upphandling av Persontransporter ställdes 28 frågor varav fyra på något sätt berörde miljökraven. Inom Möbel- och kontorsflyttning ställdes nio frågor, varav tre helt eller delvis berörde miljökraven. Frågorna som kommer in besvaras oftast av personal på miljöförvaltningen.

Uppföljning tar mer tid – mest för miljöförvaltningen

Upphandlingen görs en gång vart tredje, fjärde eller femte år. Uppföljningen av avtalet görs däremot minst en gång per år. Och det är många avtal att följa upp. Därför är eventuellt merarbete när det gäller uppföljningen ett större bekymmer än om upphandlingen tar något längre tid.

”Är miljö viktigt ska vi ställa krav, och följa upp dem. Vi ser det inte som en extrakostnad – det är det vi ska göra”

Upphandlingsavdelningen

För upphandlingsavdelningen har de tuffare miljökraven inneburit uppskattningsvis några dagars extra arbete per år, inom respektive avtalsområde. Personal på miljöförvaltningens avdelning miljöbilar lägger dock relativt mycket tid på att stötta upphandlingsavdelningen, uppskattningsvis 15 procent av en heltid. Denna arbetsinsats ska dock vägas mot den tid det skulle ta att uppnå miljö- och klimatmålen på annat sätt.

Att arbeta med upphandlingar som ett verktyg för att uppnå politiska mål upplevs inte som något betungande från upphandlingsavdelningens sida. Snarare uttrycker några intervjuade att arbetet lyfts till en ny nivå, att de känner att de är med och bidrar till stadens mål och att arbetsglädjen ökar.

Stadens krav bidrar på ett eftersatt område

Staden har fokuserat sina krav på att driva på en teknikomställning, där övergång till fossilfria drivmedel ligger i fokus och andra aspekter, som sparsam körning, ruttplanering och samlastning, hittills har tonats ned.

Denna strategi har både för- och nackdelar. En leverantör anser att kraven är missriktade, och att samlastning av varor skulle få mycket större miljöfördelar, eftersom nuvarande upplägg gör att det blir många småleveranser med relativt stora fordon.

Samtidigt är inriktningen mot en teknikomställning strategiskt viktig för att nå det långsiktiga målet om fossiloberoende fordonsflotta. Det saknas för närvarande effektiva styrmedel för koldioxidutsläpp från tunga lastbilar, och när det gäller lätta lastbilar har användningen av dessa exploderat och klimatutsläppen ökat. Trafikanalys konstaterar att trots att det finns miljölastbilar att köpa på den svenska marknaden är förändringstakten i fordonsflottan för lastbilstransporter alltför långsam för att sektorn ska kunna bidra till att gemensamma klimatmål nås¹⁰. Statistik över andel sålda miljölastbilar visar att denna siffra ligger högre i Stockholm än i övriga landet, vilket delvis kan förklaras med stadens arbete¹¹. Flera av de företag som staden anlitar har, delvis tack vare de miljökrav staden ställer, gått mot en fordonsflotta som helt kan drivas på förnybara drivmedel. Slutsatsen är att det finns en miljönytta i stadens arbete som är större än den direkta miljöeffekten av minskade utsläpp i stadens egen verksamhet.

Framtiden

Om stadens mål om att bli fossilbränslefri till år 2040 ska uppfyllas i en jämn takt bör var tionde lastbil som säljs drivas på förnybart drivmedel. I dag är den siffran ungefär fem procent i kommunen och 2,5 procent i länet när det gäller tunga lastbilar. För att inte skjuta omställningen på framtiden måste kraven hela tiden skärpas. Stockholms stad har flera tankar på hur man kan gå vidare.

Fler varor – och hela transportkedjan

Enligt nuvarande tolkning av LOU kan krav på transporter bara ställas på ”the last mile”, det vill säga slutleveransen till kunden. För de flesta varor är detta en mycket liten del av varans totala transportkedja. Det upplevs som en brist, både från Stockholms stad och från transportleverantörer vars miljöarbete är globalt, att krav inte kan ställas på hela transportkedjan.

Staden har därför nyligen använt avtalsområdet Inköp av kontorsmöbler som en studie, där staden kräver att leverantören ska redovisa de totala koldioxidutsläppen från transportkedjan, enligt EU-standard EU16258. Att ställa denna typ av informationskrav i upphandlingar kan vara värdefullt, eftersom det signalerar beställarens intresse för frågan. Det är dessutom ett steg i riktningen mot att ställa krav på minskad miljöpåverkan, snarare än aktiviteter

¹⁰ Trafikanalys, Rapport 2015:12, Lastbilars klimateffektivitet och utsläpp

¹¹ Stockholms stad, 2013, Strategi för miljöfordon och förnybara drivmedel

som antas leda till mindre miljöpåverkan (till exempel inköp av nya fordon) vilket styr mer direkt mot målet och undviker detaljtunga förfrågningsunderlag¹².

Koldioxidbubbla motverkar fyrkantighet

Detaljerade krav på fordon och drivmedel är användbara för att driva utvecklingen framåt. Men ibland missar de målet. När staden handlade upp AV-utrustning och ville ställa miljökrav på leveransfordonen blev svaret från leverantörerna att de visst kunde uppfylla dem, men föredrog att få fortsätta leverera med cykel eller kollektivtrafik.

Att hitta modeller som öppnar upp för mer kreativa lösningar hos leverantörerna är önskvärt, och det arbetet har påbörjats på stadens trafikkontor, där det finns goda erfarenheter av att ha provat en modell med ”koldioxidbubbla”. Det innebär att staden anger den maximala mängden koldioxid som leverantören får släppa ut under uppdragets utförande, under hela avtalsperioden. En sådan modell leder till ständiga förbättringar under avtalsperioden. Dessutom kombinerar den god styrning med stor frihet och öppenhet för kreativa lösningar, och staden vill prova modellen i fler typer av avtal.

Miljökrav som tilldelningskriterium

I dag använder staden miljökrav enbart som kvalifikationskrav eller särskilda kontraktsvillkor, det vill säga krav som ska uppfyllas för att leverantören ska ha en chans att få uppdraget. Det gör att kraven måste hållas på en nivå som inte utesluter för många eller riskerar att bli kostnadsdrivande.

Ett sätt att gå vidare med hårdare krav för dem som vill och kan uppfylla dem, som staden överväger, är att formulera miljökraven som utvärderingskriterium. Avvägningen mellan pris och miljökrav sker då automatiskt i upphandlingen och upphandlaren kan ställa spjutspetskrav utan att riskera att få för få anbud.

En annan tänkbar modell är att införa miljöincitament i avtalet. Det innebär att leverantörer som väljer att köra på förnybart drivmedel får högre ersättning eller bonus. Denna modell kan vara extra lämplig inom avtalsområden med stor prispress.

¹² Network for Evaluation of Transport Measures, www.transportmeasures.org

Slutord

Sammanställningen av Stockholms stads erfarenheter av att ställa miljökrav på transporter visar både på stora styrkor med stadens arbete, och att det finns utvecklingspotential.

Stadens största styrkor är att man har byggt upp en bra organisation och en stor kompetens på området. Staden vågar också prova och utvärdera nya grepp. Det gör att staden aktivt kan driva utvecklingen framåt, inte bara genom att ställa krav utan även genom samarbete med branschen. Genom att delta i utvecklingen av nationellt vägledande krav som kan användas av andra myndigheter delar staden också med sig av sina erfarenheter till andra.

Stockholms stad har många tankar om hur arbetet kan vidareutvecklas. Fyra områden, som utifrån utredningen kan pekas ut som särskilt viktiga att arbeta med är:

- Vidareutveckla metoder för uppföljning och kontroll.
- Utvärdera marknadseffekterna över längre tid.
- Utveckla upphandlingsmodeller som både gör det möjligt för staden att gå vidare med mer avancerade krav, och samtidigt ger leverantörer möjlighet att göra den nödvändiga omställningen.
- I upphandlingar uppmuntra innovativa lösningar, som kan ersätta transport med bil eller minska transportbehov till exempel genom förändrat beteende hos leverantörer och beställare.

Staden har redan påbörjat ett arbete i denna riktning. Med tanke på den långsamma omställningstakten inom transportbranschen finns det mycket kvar att göra.