

Handläggare
Per Erik Österlund
Telefon: 08-508 28 819**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2021-03-09, p. 11

Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i tjänsteupphandlingar - redovisning av rapport

Förvaltningens förslag till beslut

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner rapporten

Anna Hadenius
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

I rapporten "Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i tjänsteupphandlingar", redovisas en undersökning av effekterna av avancerade miljökrav av transporter i tjänsteupphandlingar genomförda av Stockholms stad.

Stadens arbete med miljökrav och uppföljning på transporter i upphandlingar har utvecklats sedan den senaste uppföljningen, som genomfördes och redovisades för Miljö- och hälsoskyddsnämnden, år 2016. Utifrån intervjuer med ansvariga inom Stockholms stad och med leverantörer redovisas resultat och utvecklingsmöjligheter. Rapporten visar att det är möjligt att ställa höga miljökrav på fordon i både tjänsteupphandlingar och entreprenader utan att kraven ökar kostnaderna eller är konkurrenshämmande.

Miljöförvaltningen anser att alla förvaltningar och bolag bör få i uppdrag, i kommande års budgetar, att ställa avancerade krav på miljöfordon vid tjänsteupphandlingar och entreprenader.

Bakgrund

Miljöförvaltningen har låtit konsultföretaget Sweco genomföra en undersökning av effekterna av miljökrav på transporter i tjänsteupphandlingar. Rapporten ”Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i upphandlingar” bifogas, se bilaga 1.

Studien är en uppföljning till en liknande studie som genomfördes år 2016. I rapporten ligger fokus på tre områden; livsmedel, tillhandahållande av städprodukter och diskmedel, samt parkskötsel inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsområde.

Syftet med rapporten är att utvärdera effekterna av miljökrav på transporter under en längre tid (år 2013-2020) och att inspirera fler aktörer att ställa liknande krav i kommande upphandlingar.

Resultatet visar att ambitionerna har höjts i de tre upphandlingsområden, och numera ställs relativt höga krav vad gäller fordon, utsläppsklass och drivmedel. Utifrån intervjuer med ansvariga inom Stockholms stad och med leverantörer kan vissa generella slutsatser dras. De skärpta miljökraven verkar inte ha medfört några större kostnadsökningar. Antalet anbudsgivare har inte heller påverkats i större utsträckning.

Upphandling som ett strategiskt verktyg

Det finns stöd inom svensk lagstiftning och EU-direktiv för att ställa hållbarhetskrav i upphandlingar, och att se upphandlingar som ett strategiskt verktyg för att uppnå övergripande samfälliga mål. Möjligheten att ställa tuffare miljökrav underlättas av ett tydligt politiskt uppdrag. För tre av målen i stadens miljöprogram 2020-2023, *minskat buller, frisk luft och fossil energi i transportsektorn ska minska*, pekas upphandling ut som ett verktyg staden ska använda för att nå målpuppfyllelse.

Stadens miljökrav fokuserar på fordon och drivmedel i syfte att driva på en teknikomställning. För att minimera risken för konkurrensbegränsning har olika flexibla lösningar tillämpats där leverantörerna får tid på sig att uppfylla kraven. Stadens erfarenhet är att det är bättre att ställa fokuserade krav i många avtal än att ställa krav på ”allt” i några få avtal.

Idag 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 (eller få behålla) 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 är att utvärdera miljökraven som utvärderingskriterier. Avvägning mellan pris och miljökrav sker då automatiskt i upphandlingen och upphandlaren kan ställa spjutspetskrav utan att riskera ett för lågt antal anbud.

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

Resultat och modeller

Miljökraven inom transportområdet har utformats med syfte att få in flera anbud och att kraven inte blir prisdrivande. Främst har tre modeller används:

- Kravtrappa, där kraven på fler miljöfordon följer en trappa utifrån det totala antalet fordon som varje avtalstecknare har angivit ska används i uppdraget. Detta krav gäller från avtalstecknande.
- Miljökrav kopplat till tid, dvs. krav om ett visst antal miljöfordon i avtalet efter en viss tid, tex. 6 månader, 12 månader etc.
- ”Koldioxidbubbla”, dvs krav på en maximal koldioxidutsläpp per fordon under avtalsperioden.

Den genomförda utvärderingen visar att det är möjligt att ställa avancerade miljökrav på fordon i både tjänsteupphandlingar och entreprenader utan att kraven verkar öka kostnaderna eller är konkurrenshämmande.

Det är lite osäkert om högre miljökrav är prisdrivande vid just entreprenadupphandlingar. I det undersökta fallet av parkskötsel, väghållning hos Enskede- Årsta-Vantör Stadsdelsnämnd så var omfattningen av entreprenaden samma som 2016 års upphandling. Enligt ansvariga på Stadsdelsförvaltningen i det undersökta fallet så bedöms inte miljökraven som prisdrivande, det är snarare så att verksamhetsområdet är under prispress och rena ”prisdumpningar” förekommer.

	Livsmedel	Städmaterial, kemikalier och diskmedel	Parkskötsel
Skillnad gällande miljökrav	Fler EURO-klassningar fanns tillgängliga 2018 än 2013. Kravtrappan tolkades som krav på 100 % förnyelsebart 2018	Krav införda i 2019 års upphandling om 100 % förnybara drivmedel bl.a.	Skärpta utsläppskrav och krav på minst 20 % av energianvändning från förnybar el eller rena biodrivmedel bl.a.
Skillnad i antal anbud	Ej fastställt	Olika förutsättningar, ej jämförbart	Oförändrat antal anbud (7 st)
Skillnad i anbudspris	Generellt har miljökraven inte lett till fördyringar	Olika förutsättningar, ej jämförbart	Ökning från 12,1 till 15,9 mnkr

*Sammanfattning av utvärderade upphandlingar i rapporten
”Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i
tjänsteupphandlingar”*

Förvaltningens Synpunkter

Förvaltningen konstaterar att utvärderingen visar på en positiv utveckling gällande miljökrav på transporter:

- Miljökrav på transporter har blivit vanligare i upphandlingarna.
- Samarbetet mellan miljöförvaltningens personal och upphandlarna har stärkts.
- På miljöförvaltningen finns expertkunnande gällande transporter, fordon och drivmedel som har uppskattas av upphandlarna och har utnyttjas för kravställan och uppföljning Krav på 100 procent förnybara drivmedel i vissa upphandlingar har inte haft några större konsekvenser på antal anbudsgivare eller pris.
- Vid formulering av miljökrav på transporter är det viktigt att ta hänsyn till branschens mognad, vilken typ av fordon och maskiner som används och hur konkurrensen ser ut.

Fyra områden pekas i rapporten ut som särskild viktiga för staden att arbeta vidare med:

1. Att vidareutveckla metoder för uppföljning och kontroll av ramavtal och avtal. En bedömning är att kvaliteten varierar gällande uppföljning av avtal. Resultatet av bristande uppföljning kan vara osund konkurrens. Uppföljning sker till stor del genom att leverantören skicka in en fordonsförteckning årligen. Detta skulle behöva förstärkas genom att exempelvis fordonsförteckningen kompletteras med drivmedelskvitton.
2. Att utvärdera marknadseffekter över längre tid.
3. Att utveckla upphandlingsmodeller som både gör det möjligt för staden att gå vidare med mer avancerade krav, och samtidigt ger leverantörerna möjlighet att göra den nödvändiga omställningen av sin fordonspark.
4. Att i upphandlingar uppmuntra innovativa lösningar, som kan ersätta transport med fordon eller minska transportbehovet till exempel genom förändrat beteende hos leverantörer och beställare.

Några ytterligare slutsatser från utredningen är följande:

- Ett råd från logistikbranschen är att transportupphandlaren bör analysera och identifiera de kritiska behoven som inte kan kompromissas bort och därefter ge transportören möjlighet att göra egna val.
- De elfordon som används i vissa avtal kan inte hantera pallvolymmer, på grund av att bakgavellyft inte erbjuds, utan får i stället hantera något mindre volymer. Detta bedöms vara ett övergående problem.
- Entreprenören som ansvarar för parkskötsel i Enskede-Årsta-Vantör skulle gärna se att samma miljökrav även tillämpas i övriga avtal i de andra stadsdelsområdena.
- Vissa leverantörer nämner att upprättandet av fordonsförteckning är en väl fungerande metod, och att uppföljningen med fordonsförteckningen fungerat bra. Ett förslag från en leverantör är att även komplettera förteckningen med ett möte med staden för att även diskutera lämpliga ruttoptimeringar och leveransfrekvenser.
- En avtalsförvaltare har nämnt att denne har goda erfarenheter av användningen av fordonsförteckningarna,

och upplever att uppföljningen och de stickprovskontroller som utförts fungerar väl.

Planering, standardisering och effektiv uppföljning är ledord för ett effektivt arbete med miljökrav på leverantörers transporter.

Det är framförallt serviceförvaltningens upphandlingar (upphandlingsenheten) samt några förvaltningar och bolag inom staden som genomfört upphandlingar med avancerade miljökrav på fordon och maskiner i tjänsteupphandlingar.

Miljöförvaltningen anser att alla förvaltningar och bolag bör få i uppdrag, i kommande års budgetar, att ställa avancerade krav vid tjänsteupphandlingar och entreprenader. Miljöförvaltningen kan vara behjälplig med råd och stöd vid både kravställning och uppföljning i sådana upphandlingar.

SLUT

Bilaga: Erfarenheter och effekter av miljökrav på transporter i upphandlingar, December 2020.