

**PM Rotel V (Dnr 2017/001946)**

## **Ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon**

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 22 februari 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Katarina Luhr** anför följande.

### Ärendet

Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon kompletterar EU:s övergripande lagstiftning om offentlig upphandling. Genom att göra det obligatoriskt att beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln i samband med offentlig upphandling av vägtransportfordon ska direktivet stimulera marknaden för rena, energieffektiva fordon, bidra till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar och öka energieffektiviteten.

En efterhandsutvärdering som gjordes 2015 visade att direktivet hade allvarliga brister och en förändring av direktivet rekommenderades. EU-kommissionen lade därför den 8 november 2017 fram ett förslag till ändring av direktivet. Ändringen avser enligt Kommissionen att ge tydliga och långsiktiga signaler till marknaden och till förenklade och effektiva bestämmelser.

Förslaget har remitterats till Stockholms stad och finns att läsa i sin helhet på [EU-kommissionens](#) hemsida.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret har inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB har remitterat ärendet vidare till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB.

*Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret* stödjer EU-kommissionens strävan att ställa om till fossilfritt och understryker att offentlig upphandling av fordon och framför allt av transporttjänster är ett mycket viktigt verktyg i denna omställning.

Kommissionens förslag försvårar dock genom sin utformning avsevärt såväl teknik- som marknadsutveckling av förnybara drivmedel såsom biogas, ED95 och HVO, liksom av andra förnybara drivmedel som kan komma i den nära framtiden,

exempelvis metanol eller DME. Samtidigt gynnar det fossila drivmedel i laddhybrider samt naturgas.

Förslaget riskerar därför i sin nuvarande utformning att leda till väsentligt ökade utsläpp av växthusgaser i Sverige och att bromsa utvecklingen av en gemensam marknad för övriga förnybara drivmedel och fordon optimerade för dessa. Kommissionens förslag saknar helt såväl denna analys som en heltäckande analys gällande kostnad/nytta.

*Stockholms Stadshus AB* ser positivt på förändringen av direktivet. Det är bra med en tydlig definition av lätta fordon med tillhörande tröskelvärden både för koldioxidutsläpp och luftföroeningar. *Stockholms Stadshus AB* anser dock att definitionen är något förenklad och behöver utvecklas ytterligare vad gäller fler bränslesorter och även fler fordonstyper och specialfordon.

## Mina synpunkter

Stockholm ska vara en fossilbränslefri stad senast år 2040 och en av de största utmaningarna för att kunna nå det målet utgörs av trafiken. Utöver de klimatutsläpp som orsakas av de fossila bränslena påverkar trafiken stadens luftkvalitet.

Trots att luften stadigt blir bättre så finns det fortfarande många platser där halterna av partiklar och kvävedioxid är för höga, detta främst på grund av vägtrafiken. För att förbättra luften måste trafiken och utsläppen minska. Med vägtrafiken kommer också buller och trängsel i det gaturum som kan utnyttjas bättre genom kollektiva, transporteffektiva och smarta lösningar för såväl stockholmare som varor som behöver förflyttas i staden.

Kommissionens tanke med direktivet är att göra det obligatoriskt att beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln i samband med offentlig upphandling av vägtransportfordon. Detta är i sig bra och kan stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon, bidra till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroeningar samt öka energieffektiviteten vilket också behövs i Stockholm.

Jag delar kontorens bedömning om att offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att ställa om fordonsflottan till fossilfria drivmedel. Ytterligare sådana verktyg är miljözoner, differentierade parkeringsavgifter, utbyggd laddinfrastruktur, trängselskatter, lastzoner, tidsfönster för godstransporter, bränsleutbyte etcetera.

Tyvär så riskerar kommissionens nuvarande förslag att försvåra - istället för att underlätta - stadens omställning till att bli fossilbränslefri. Forskningsprojektet Fossilfri Fordonsflotta i Stockholm - betydelse för luftkvalitet och hälsa, visade bland annat på att de mest gynnsamma drivmedlen, sett ur hälsoaspekt och luftkvalitet, är el och därefter biogas. Biogasfordon kan ha lägre utsläpp än laddhybrider och ur klimatsynpunkt är det därför ologiskt att utesluta dessa fordon men inkludera laddhybrider.

Dessutom har Kommissionen i sitt förslag frångått principen om teknikneutralitet och fordonets totala miljöpåverkan (så kallad "Well-to-Wheel") och istället föreslagit en konstruktion som bara inkluderar de utsläpp som uppkommer i avgasröret. Man gör alltså inte skillnad på om drivmedlen är tillverkade av fossil eller icke-fossila råvaror. Då korrelationen mellan utsläpp från avgasröret och klimateffekt i princip är obefintlig, vore detta ett undermåligt mått på klimateffekten om man inte samtidigt tar hänsyn till var drivmedlet har sitt ursprung.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 15 februari 2018

KATARINA LUHR

**Bilaga**

Ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon kompletterar EU:s övergripande lagstiftning om offentlig upphandling. Genom att göra det obligatoriskt att beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln i samband med offentlig upphandling av vägtransportfordon ska direktivet stimulera marknaden för rena, energieffektiva fordon, bidra till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar och öka energieffektiviteten.

En efterhandsutvärdering som gjordes 2015 visade att direktivet hade allvarliga brister och en förändring av direktivet rekommenderades. EU-kommissionen lade därför den 8 november 2017 fram ett förslag till ändring av direktivet.

Ändringen avser enligt Kommissionen att ge tydliga och långsiktiga signaler till marknaden och till förenklade och effektiva bestämmelser. Syftet är dels att minska transportsektorns utsläpp av koldioxid och luftföroreningar, dels att förbättra konkurrenskraften och tillväxten för europeisk bilindustri.

Förslaget finns att läsa i sin helhet på [EU-kommissionens](#) hemsida

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stadshus AB. Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret har inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB har remitterat ärendet vidare till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB.

### Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret

**Stadsledningskontorets, miljöförvaltningens och trafikkontorets** gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 22 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

#### **Offentliga upphandlingens och miljöbilsdefinitionens betydelse**

Den offentliga upphandlingen är tillsammans med miljöbilsdefinitionen de två viktigaste verktygen för att ställa om fordonsflottan till fossilfria drivmedel. Detta både på grund av omfattningen (offentlig upphandling utgör cirka 20 procent av BNP och flertalet upphandlingar innefattar på något sätt transporter) och för att miljöbilsdefinitionen även används utanför offentlig upphandling, till exempel vid parkeringskrav och genom att privata aktörer anammar definitionen i sina krav på transporter.

Det senare pådrivet av initiativ som Klimatpakten i Stockholm, Hagainitiativet och kommunernas uppsökande dialog med lokala företag. Därutöver finns det många områden där en miljöbilsdefinition kan, eller skulle kunna bidra till att ytterligare öka omställningstakten, exempelvis miljözoner, differentierade parkeringsavgifter, trängselskatter, lastzoner, tidsfönster för godstransporter etcetera.

Betydelsen av en lättförståelig, lätt tillämpbar definition på en rimlig och över tiden allt striktare nivå är därför stor och insikten om detta har ännu inte trängt igenom på alla nivåer inom EU. Under 2017 deltog Stockholms stad i Kommissionens expertarbetsgrupp Sustainable Transport Forum och tog fram ett förslag på en EU-gemensam miljöbilsdefinition som antogs av expertgruppen.

### **Konsekvenser av förslaget för klimatet och miljöbilsutvecklingen i EU**

Kommissionen har i sitt förslag för personbilar och lätta lastbilar frångått principen om teknikneutralitet och fordonets totala miljöpåverkan (Well-to-Wheel) och istället föreslagit en konstruktion som endast inkluderar de utsläpp som uppkommer i avgasröret. I praktiken innebär detta att endast elfordon och laddhybrider kommer ifråga, medan andra tekniker som är likvärdiga, eller i vissa fall mer klimatvänliga (se diagram nedan) inte inkluderas.

Laddhybrider använder förutom el, fossila drivmedel, vilket innebär att utsläppen från kommunernas bilpark och upphandlade transporttjänster riskerar att öka jämfört med dagens användning av biogas- och HVO-fordon. Framför allt gäller detta när dessa fordon efter några år kommer ut på andrahandsmarknaden och därmed rullar längre sträckor där eldriften inte räcker till.

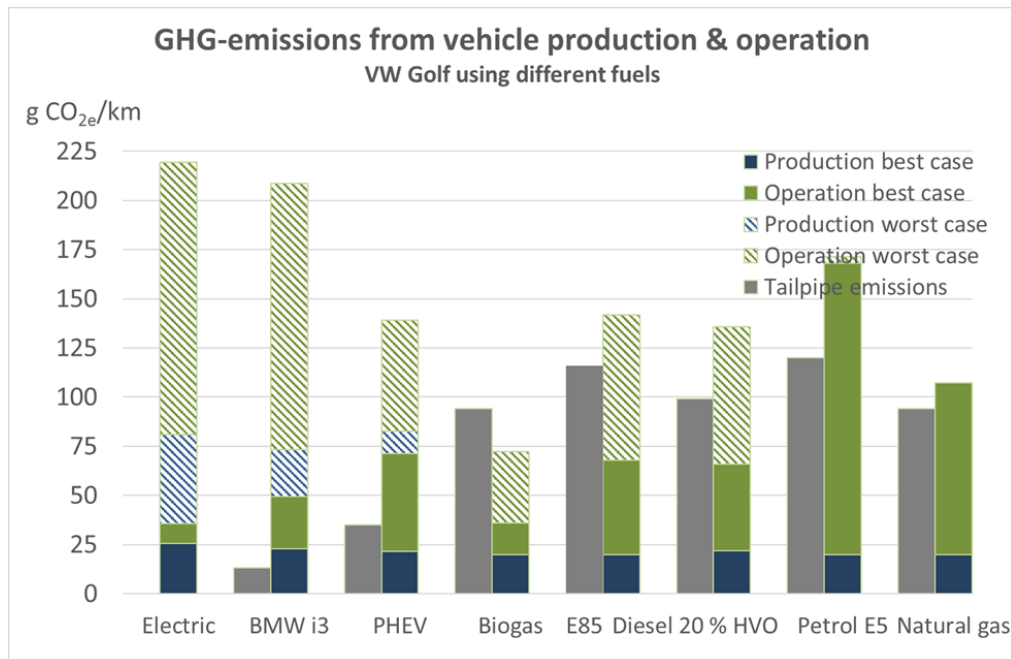
Framförallt underminerar direktivförslaget kommunernas arbete med att öka användningen av andra förnybara drivmedel än el. De svenska kommunernas upphandling av till exempel skolskjutsar med biogastaxi och varutransporter med HVO har varit viktiga

drivkrafter i den svenska utvecklingen av marknaden för förnybara drivmedel, framför allt i initiala stadier av de lokala marknaderna. För att vidareutveckla dessa marknader och sänka kostnaderna för utveckling av optimerade fordon, behövs en stabil efterfrågan över hela EU-området. Kommissionens förslag förhindrar en sådan marknadsutveckling och den svenska utvecklingen riskerar därmed att stanna av eller rent av avvecklas. Kommissionens förslag saknar helt såväl en analys kring detta som en heltäckande analys gällande kostnad/nytta.

Utsläppen från batteritillverkning har visat sig variera starkt och kan i vissa fall helt ointetgöra den klimatnytta som eldriften i övrigt innebär. För att kommunerna ska kunna ställa krav på batteriernas klimatprestanda i sina upphandlingar krävs dock att tillverkarna redovisar dessa data. Det vore därför önskvärt att ett sådant redovisningskrav ställdes på fordonsindustrin.

De större modellversionerna av lätta lastbilar kommer att ha svårt att elektrifieras av såväl ekonomiska som tekniska skäl, och dessa fordon är även de som sist får tillgång till innovationer. Däremot finns redan idag en del gasdrivna modeller, och flera modeller kan komma att godkännas för drift med 100 procent HVO. Dessa fordon används framför allt i transportupphandlingar och direktivets krav riskerar att starkt minska anbuds konkurrensen eller att anbud helt uteblir. Detta fordonsegment utgör också en ökande andel av privata godstransporter i städer och det är angeläget att marknaden för alla förnybara drivmedel utvecklas genom att direktivet ger incitament för detta.

För tunga lastbilar är såväl ED95- som biogastekniken beroende av offentlig upphandling för att ta fart.



Grafen visar avgasrörsutsläpp och klimatpåverkan från 7 versioner av samma bil, VW Golf, med olika drivlinor och de drivmedel som finns inom EU, samt BMW i3, som är den enda laddhybriden som för närvarande uppfyller direktivets krav). Värden är hämtade från Energimyndigheten samt EUs gemensamma forskningsinstitut JRC.

Grafen visar bland annat att:

1. Biogasfordon som använder biogas med högsta tillåtna klimatpåverkan, har lägre utsläpp än laddhybrider som använder den bästa elen och de bästa batterierna och att såväl E85 som dieselfordon med 20 procent HVO-inblandning kan vara likvärdiga med laddhybrider. Ur klimatsynpunkt är det sålunda ologiskt att utesluta dessa fordon men inkludera laddhybrider.

2. Korrelationen mellan avgasrörsutsläpp och klimateffekt är i princip obefintlig och avgasrörsutsläpp är sålunda ett undermåligt mått på klimateffekten.
3. Utsläppen kan variera stort mellan bästa och sämsta praxis. Det är därför viktigt att ställa upphandlingskrav.

### **Konsekvenser för Stockholms stad**

För stadens egen flotta av personbilar och små lätta lastbilar innebär inte förslaget några stora skillnader mot redan antagna riktlinjer. Däremot saknas fordonsmodeller för de lite större modellerna av lätta lastbilar och minibussar, och detta är även ett segment på marknaden som normalt är det sista som uppgraderas med ny teknik.

De laddhybrider som förväntas komma i detta segment kommer under perioden troligen inte att vara möjliga att köra på biodrivmedel och direktivet innebär sålunda en försämring jämfört med dagens biogasfordon. Om direktivet utformas så att dessa fordon inkluderas i stadens samtliga upphandlingar av fordon, har staden dock möjlighet att fortsätta upphandla fordon som drivs med biogas eller HVO, det vill säga utanför de 35 procent som ska utgöras av el/laddhybrid. När kravet höjs till 100 procent elfordon år 2030 finns det dock risk att det saknas lämpliga modeller i detta segment.

Upphandling av avfallstransporter med större fordon bereder inga problem, då kravet endast är 10 procent biogasfordon. Stadens avfallstransporter sker redan idag så gott som uteslutande med biogas.

Staden kan dock få problem med upphandlingar av skolskjutsar, bud samt post och paketjänster eftersom modellutbudet är begränsat och helt saknas för till exempel rullstolstaxi, samtidigt som fordonen är avsevärt mycket dyrare än konventionella fordon. Anbudskonkurrensen riskerar att avsevärt minskas och staden kan till och med riskera att anbudet helt uteblir.

Lagen om offentlig upphandling tillåter heller inte offentliga myndigheter att ställa långtgående krav på transporter där upphandlaren endast utnyttjar en liten del av transportörens verksamhet, vilket är fallet för flera av dessa tjänster. Även kravet för upphandlade bussar med förare kan vara kostnadsdrivande och möjligen begränsa möjligheterna att alls finna lämpliga bussar (i praktiken biogas) för exempelvis skolutflykter.

### **Storstockholms Lokaltrafik**

För kollektivtrafiken inom Stockholms stads gränser innebär förslaget vissa förändringar och en fördyring mot idag. Elektrifiering är redan planerad för framtiden och det finns idag en stor biogasflotta, som dock avses att fasas ut. Förslaget innebär att biogasbussar måste bibehållas och att istället etanolbussar och hybridbussar som drivs med HVO försvinner.

Detta innebär en betydande kostnadsökning för Stockholms läns landsting, då biogasdrift nästan är dubbelt så dyrt som hybriddrift med HVO och eldrift kräver stora initiala investeringar. Eldrift av 18-meters-bussar kommer troligen att kräva laddmöjligheter i form av tråd eller snabbbladdningsstationer vid hållplats, alternativt längs linje-sträckningen, det vill säga i stora delar av innerstaden.

För förortstrafiken bedöms inte eldrift bli tekniskt och säkerhetsmässigt möjligt fram till 2030 och biogas är då det huvudsakliga alternativet. Detta kräver stora investeringar i tankningsinfrastruktur, samtidigt som driften är avsevärt dyrare än nuvarande HVO-drivna hybrider.

### **Stockholms Stadshus AB**

**Stockholms Stadshus AB:s** yttrande daterat den 25 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

### **Underremisser**

### Stockholm Vatten och Avfall

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) ser positivt på ändring av direktiv (2009/33/EU) om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. SVOA upphandlar samtliga transporter inom avfallssektorn och i dessa har krav ställts som överstiger de föreslagna nivåerna som beskrivs i remissen.

De tillägg eller synpunkter på förslaget som kan framhållas är:

- Elektricitet, väte samt naturgas inklusive biometan är beskrivna som alternativa bränslen i direktivet. Idag finns andra bränslen som exempelvis HVO och ED95 (etanol för dieselmotorer) på marknaden som också är förnyelsebara bränslen. Dessa bränslen och eventuella andra förnyelsebara nytillkomna bränslen borde innefattas i definitionen som alternativa bränslen.
- Förslaget behöver förtydligas om hur mätning av andel fordon som omfattas av upphandling ska utföras. Idag finns delar av avfallsverksamhet där det inte finns fordon med de bränslen som är beskrivna i förslaget. Ett exempel på detta är insamling av hushållsavfall med mobilt sopsugsfordon, då detta fordon kräver ett högre vridmoment än vad som finns på marknaden idag. SVOA upphandlar denna tjänst separat. Andelen fordon som uppfyller direktivets krav på förnyelsebara bränsle bör mätas mot det totala antal fordon som upphandlats och inte för en upphandling av en specifik tjänst.
- Traditionella fordon för avfallsinsamling medför mycket tomgångskörning, framför allt i tätort, då utrustning för ilastning och komprimering kräver att motorn är igång. Att kombinera ett laddhybrid-chassi med påbyggnationen har visat sig vara tekniskt komplicerat. Med en laddhybrid på påbyggnation kan lyftanordning och komprimeringsutrustning drivas med energi från batterier, vilket har visat sig fungera och detta finns på marknaden idag. Fordonet är också då försett med start/stoppfunktion så att motorn stängs av då fordonet står still. SVOA ser att denna lösning medför en energieffektiv avfallsinsamling med en reduktion av CO2 utsläpp samt att andra positiva effekter som en bättre arbetsmiljö uppnås för hämtningspersonalen. Fordonet blir dock inte klassat som ett laddhybridfordon i Transportstyrelsens register, här bör klassningen kompletteras så att denna typ av lösning också blir godkänd som ett laddhybridfordon.

### Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser positivt på förändringen av direktivet. Det är bra med en tydlig definition av lätta fordon med tillhörande tröskelvärden både för koldioxidutsläpp och luftföroreningar.

Koncernledningen anser dock att definitionen är något förenklad och behöver utvecklas ytterligare vad gäller fler bränslesorter och även fler fordonstyper och specialfordon, i enlighet med vad dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall anför i sitt remissvar.

Koncernledningen ser också ett behov av en gemensam syn på hur utsläpp från elfordon bör värderas. Även om elfordon ger små utsläpp vid användning så sker utsläppen istället vid produktion av el och batteri. Då produktionsmixen av el inom EU skiljer sig stort mellan länderna kan en elbil vara ett mycket bra alternativ i vissa länder, men betydligt sämre i andra länder. I det avseendet – men även generellt – behöver man verka för en samsyn inom EU.