

Handläggare
Jonas Ericson
Telefon: +46 8 508 28 946

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2019-02-12, p. 15

En miljöbilsdefinition för Stockholms stad

Förvaltningens förslag till beslut

1. hemställa att Kommunfullmäktige antar förvaltningens förslag till Miljöbilsdefinition att använda som minimikrav i stadens alla upphandlingar som innefattar transporter, tills en nationell definition beslutats
2. uppdra åt miljöförvaltningen att verka för att en nationell miljöbilsdefinition antas, baserad på de principer förvaltningen redovisar
3. uppdra åt miljöförvaltningen att följa utvecklingen och föreslå en reviderad definition avseende lätta lastbilar och minibussar när fler förnybart drivna sådana fordon finns tillgängliga
4. uppdra åt miljöförvaltningen att föreslå en reviderad miljölastbilsdefinition, och undersöka möjligheterna för att denna antas även av omgivande kommuner

Monika Gerdhem
Tf. förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöförvaltningen föreslår att staden antar en miljöbilsdefinition enligt följande:

- Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska maximalt släppa ut 95 g CO_{2TTW}/km enligt skattegrundande utsläppsvärde för blandad körning, eller högst 190 g CO_{2TTW} /km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol/el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100
- Fordon med fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen, samt lätta lastbilar ska enligt skattegrundande utsläppsvärde för blandad körning ha ett koldioxidutsläpp på högst 214 CO_{2TTW} /km, eller 290

CO₂TTW /km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol /el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100

Utsläppsnivåerna baseras på de nya mätmetoder för utsläpp som ger ca 10 % högre mätvärden, och de föreslagna nivåerna innebär därför en motsvarande skärpning. Den tidigare miljöbildefinitionen var också relaterad till fordonets vikt, så att stora bilar tilläts släppa ut mera än små. Genom att föreslå två olika nivåer för små, respektive stora fordon, behövs inte längre denna viktrelatering. Eftersom klimateffekten av förnybara drivmedel bara är hälften av det värde som redovisas i trafikregistret (på grund av att bioråvaran som bränslena baseras på binder upp kol), föreslås fordon med dessa drivmedel ha ett högre utsläppsvärde.

Förvaltningen föreslår att definitionen används som minimikrav i stadens alla upphandlingar som innefattar transporter. Vid upphandlingar av varor och tjänster ska fordon som kan tankas med förnybara drivmedel även erhålla ett krav på tankningsgrad. Detta är minimikrav och normalt kommer högre krav att ställas i flertalet upphandlingar. Så gott som samtliga av stadens egna fordon överträffar dessa krav.

Nationell definition

Förslaget till definition är en följd av överläggningar mellan Stockholms stad, Upphandlingsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Kommerskollegium samt Biodriv Öst och syftar till att tjäna som definition tills det åter finns en statlig definition. Dessa parter representerar huvuddelen av svensk offentlig fordonsupphandling och bedömningen är att nuvarande förslag fyller samtliga behov i offentlig upphandling. Parternas bedömning är att detta även bör bli den nationella definitionen.

Revidera definitionen av lätta lastbilar och minibussar

De förnybara teknikerna har ännu inte applicerats i särskilt hög grad på lätta lastbilar och minibussar och det finns ännu inte förnybart drivna fordonmodeller som täcker samtliga behov. De fordon som finns tillgängliga för att utföra transporttjänster är därför till största delen dieseldrivna. Med reduktionspliktens krav på inblandning av förnybara drivmedel reduceras klimatgasutsläppen från dessa fordon med 20 % jämfört med det skattegrundande utsläppsvärdet. Förvaltningens förslag för dessa fordon är ett första steg mot fossilfrihet och föreslås uppdateras när det finns fler förnybart drivna fordon tillgängliga på marknaden

Uppdrag att uppdatera Miljölastbilsdefinitionen

Miljölastbilsdefinitionen behöver skärpas för att driva på utvecklingen mot förnybara fordon. Nya EU-regler som kräver redovisning av tunga fordons CO₂-utsläpp gör det också möjligt att ställa mer detaljerade krav. Eftersom de lastbilar som används i Stockholmsregionen oftast även har uppdrag åt grannkommunerna är det lämpligt att utarbeta en gemensam definition för flera kommuner i Stockholmsregionen för att på så sätt öka incitamenten för omställning till förnybara fordon. Förvaltningen föreslår att nämnden uppdrar åt miljöförvaltningen att föreslå en uppdaterad miljölastbilsdefinition, som kan omfattas även av flera av kranskommunerna.

Bakgrund

Miljöbilsdefinitionen och det nya systemet för Bonus-Malus syftar till att minska utsläppen av klimatgaser och utgör ett nationellt komplement till EUs avgaslagstiftning, vilken sätter gränser för utsläppen av bl.a. partiklar, kväveoxider och kolväten. Formellt sett har miljöbilsdefinitionen dels styrt vilka fordon staten ska köpa in och vilka fordon som staten subventionerat genom bidrag eller skattelättnader, men i praktiken har den även använts som en likare både för kommunernas egna inköp, kommunala upphandlingar av persontransporter och i privata företags bilpolicies.

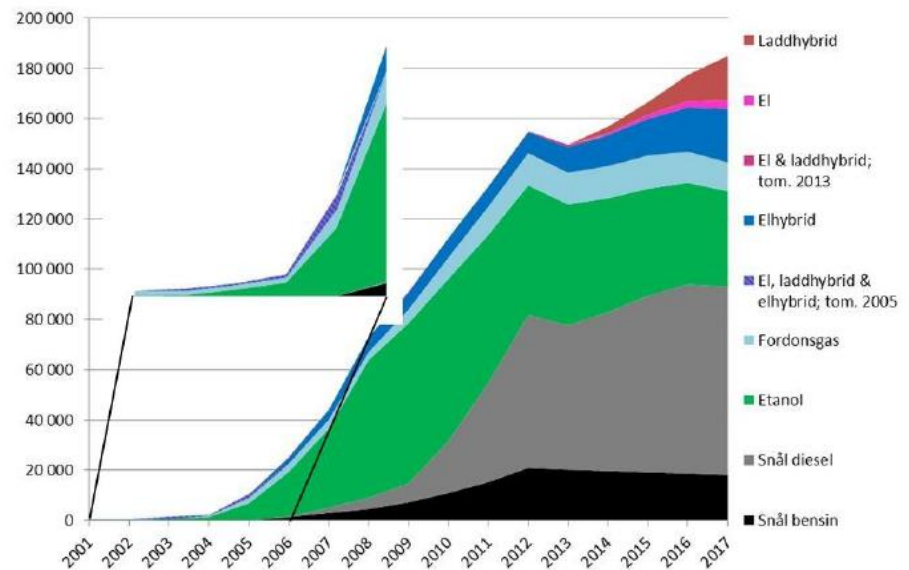
Miljöbilsutvecklingen i Stockholm

Miljöförvaltningen har sedan 1994 drivit på miljöbilsutvecklingen genom samarbeten med såväl fordonstillverkare, drivmedelsbolagen, stora fordonsanvändare och genom våra transportupphandlingar. Såväl EU som regeringskansliet utnyttjar regelbundet vår kompetens. Miljöförvaltningen driver även tillsammans med Göteborg och Malmö och med stöd av Energimyndigheten webbplatsen www.miljofordon.se där det finns uppgifter om samtliga miljöbilsklassade fordon, tank/laddinfrastruktur, kalkylmetoder för CO₂-utsläpp etc. En mycket stor del av landets kommuner och företag använder sig av denna sida och Upphandlingsmyndigheten rekommenderar alla upphandlare att använda denna.

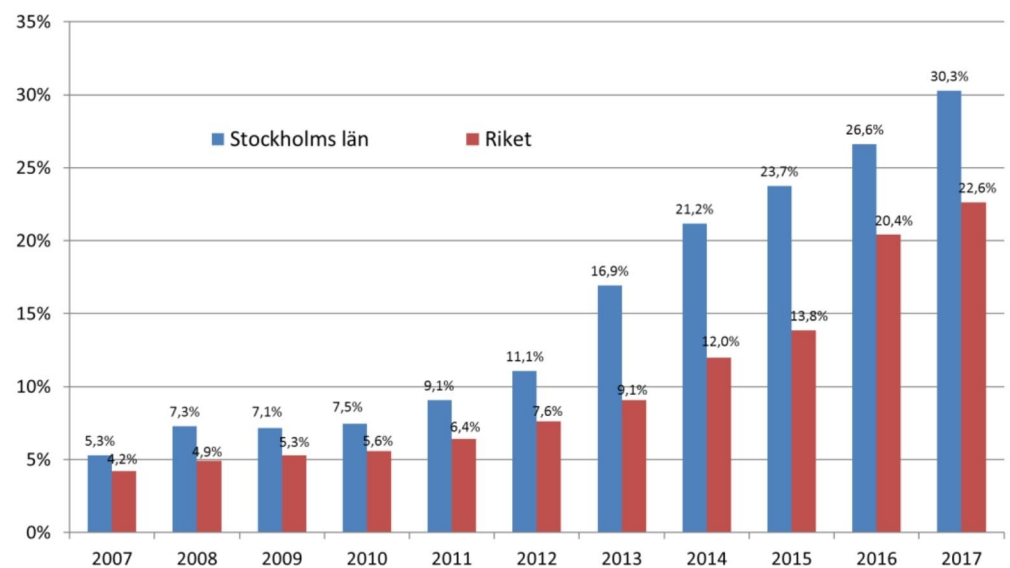
Arbetet har resulterat i att Stockholm nu är världsledande i miljöbilsutveckling där mer än 30 % av trafikarbetet sker med förnybara drivmedel och andelen miljöbilar enligt den hittillsvarande definitionen är 20 % i länet och 22 % i Stockholms stad. Det är dock rimligast att följa utvecklingen på länsnivå, eftersom många fordon som regelbundet kör i staden är registrerade

i grannkommunerna och ofta även tankar där. T.ex. är huvuddelen av alla taxibilar i Stockholm registrerade i Solna och Nacka

Antal miljöbilar i trafik i Stockholms län, 2001-2017, enligt tidigare definitioner



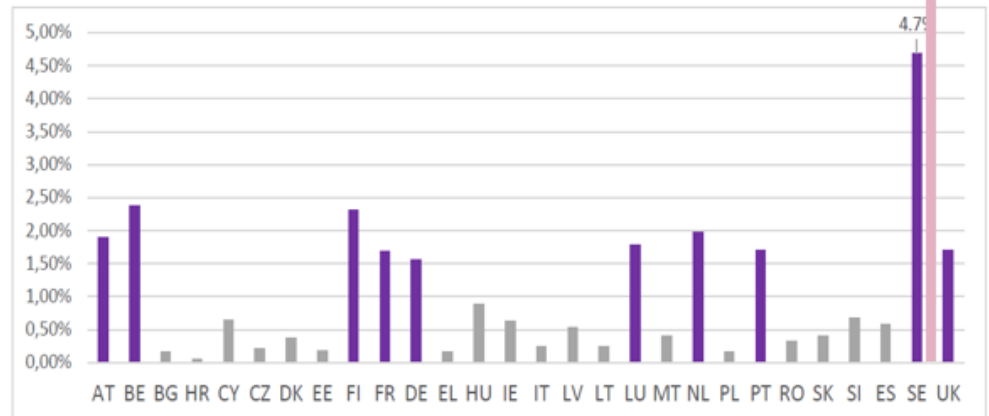
Andel förnybara drivmedel i Stockholms län 2001-2017, energiprocent



Andel elbilar i fordonsförsäljningen 2017 i EUs medlemsstater samt Stockholms stad

City of Stockholm 8.1 %

Figure 8: Market shares of electric cars (M1+N1) in the EU Member States in 2017 (BEV+PHEV) (in % of new cars registered that year)



Miljöbilsdefinitionen

Fram till 2005 fanns ingen nationell miljöbilsdefinition, utan varje kommun tog fram en egen. I Stockholm definierades miljöbil som en bil som kunde drivas med förnybart drivmedel eller el, eller var en hybridbil.

År 2005 kom en statlig definition som även accepterade rent fossildrivna bilar om de släppte ut högst 120 g CO₂/km ur avgasröret. Etanol- och biogasbilar fick istället ett krav på maximal bränsleförbrukning på 9,2 l/100 km resp. 9,7 m³ gas/100 km. Med den inblandning av naturgas och den klimatprestanda etanolen hade, motsvarade dessa förbrukningssiffror de fossila miljöfordonens klimatpåverkan. Definitionens formella syfte var att ge underlag för skattereduktioner, men användes av många kommuner som inköpslikare, att ge parkeringsrabatter och för att ställa krav i upphandlingar. Dåvarande Miljöstyrningsrådet (numera Upphandlingsmyndigheten) använde miljöbilsdefinitionen som basnivå i sina upphandlingskriterier.

År 2013 reviderades definitionen och gjordes viktrelaterad. En ”normalbil” som vägde 1372 kg fick maximalt släppa ut 95 g CO₂/km, medan en tyngre bil fick släppa ut mer enligt en bestämd formel. Etanol- och biogas ”normalfordon” fick släppa ut 150 g, vilket motsvarade klimatpåverkan från dessa drivmedel. Samtidigt sattes en max-gräns för elbilar på 37 kWh/100 km – vilket är ca 3

gångar så mycket som flertalet elbilar drar. Även denna definition motiverades med skatterabatter, men användes av långt flera.

När sedan systemet för Bonus-Malus infördes 1 juli 2018, togs samtidigt den nationella miljöbilsdefinitionen bort eftersom den inte längre behövdes för skatterabatter. Den var dessutom föråldrad och hade inte längre någon teknikdrivande verkan på marknaden. Samtidigt införs genom EU-beslut¹ en ny, striktare metod att mäta utsläpp från avgasröret, vilket medför att den tidigare definitionen inte kan användas.

Miljöförvaltningen har tillsammans med bl.a. Klimatkommunerna framfört behovet av en miljöbilsdefinition även efter att Bonus-Malus införts, bl.a. för att underlätta och harmonisera upphandlingar med ingående transporter. Transportstyrelsen har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ny definition och miljöförvaltningen har lämnat en PM som underlag till detta arbete som till stora delar inarbetats i Transportstyrelsens rapport. Transportstyrelsen har dock inte föreslagit någon definition utan överlåter åt regeringen att fastställa denna.

Eftersom regeringens beslut dröjer och det finns ett omedelbart behov av en fungerande definition både för gällande avtal och för nya upphandlingar, har definitioner för de tre upphandlingsnivåerna Bas, Avancerad, samt Spjutspetskrav utarbetats på ad hoc-basis av företrädare för Upphandlingsmyndigheten, SKL Kommentus, Kammarkollegiet (som ansvarar för statens upphandling av fordon), Stockholms stad samt Biodriv Öst. Dessa krav är tänkta att fungera som tillfällig definition tills regeringen beslutat om en ny nationell definition.

Nya mätmetoder för utsläpp av CO₂

Den tidigare metoden för utsläppsmätningar (New European Driving Cycle, NEDC) skiljde sig stort från utsläppen vid verklig körning. Från 1 september 2018 börjar en ny, mätmetod (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure, WLTP) att införas. Under en övergångsperiod fram till år 2021, kommer dock NEDC fortfarande att användas, men då kombinerat med en mätning av utsläppen i verklig körning. Denna metod ger ca 10 % högre värden än NEDC, vilket betyder att många fordon som

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1502 av den 2 juni 2017 om ändring av bilagorna I och II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 för att anpassa dem till ändringen av det föreskrivna provningsförfarandet för mätning av koldioxidutsläpp från lätta fordon

tidigare klassades som miljöbilar, inte längre uppfyller dessa gränser.

Kravnivåer vid upphandling

Upphandlingsmyndigheten har sedan många år en uppdelning av hållbarhetskrav i

- *Baskrav*: mer ambitiösa än gällande lagstiftning, men med god tillgång av fordon som uppfyller dessa krav. Hittills har denna nivå utgjorts av Miljöbilsdefinitionen.
- *Avancerade krav*: går längre än basnivån och kan vara kostnadsdrivande. Hittills har denna nivå utgjorts av fordon med ett något striktare krav på avgasutsläpp än Miljöbilsdefinitionen
- *Spjutspetskrav*: det bästa tillgängliga alternativet på marknaden vad gäller miljö- och andra hållbarhetsaspekter. Tillgången på fordon är mindre än för bas- och avancerade krav. Hittills har denna nivå utgjorts Supermiljöbilsdefinitionen (elfordon och laddhybrider).

Förslag till upphandlingsnivåer

Upphandlingsmyndighetens arbetsgrupp föreslår nu följande nivåer för blandad körning.

- *Baskrav*:
 - Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska maximalt släppa ut 95 g CO₂/km enligt skattegrundande utsläppsvärde, eller högst 190 g CO₂/km om fordonet är godkänt för fordonsgas/ vätgas/ etanol / el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100.
 - Fordon med fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen, samt lätta lastbilar ska enligt skattegrundande utsläppsvärde ha ett koldioxidutsläpp på högst 214 CO₂/km, eller 290 CO₂/km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol /el enligt Vägtrafik-registret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100
- *Avancerade krav*: Etanolfordon samt bonusberättigade fordon, dvs fordon som släpper ut maximalt 60 g CO_{2TTW}/km, samt fordon drivna på annan gas än gasol. I praktiken innebär detta elfordon, laddhybrider samt biogasdrivna fordon
- *Spjutspetskrav*: Bonusberättigade bilar med undantag för laddhybrider

Samtliga CO₂-krav avser utsläpp ur avgasröret oavsett om detta är förnybar eller fossil CO₂. För drivmedel som innehåller förnybara komponenter är detta mått alltså missvisande för klimatpåverkan varför sådana fordon tillåts ha ett högre nominellt värde som bättre motsvarar deras klimatpåverkan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I EU pågår just nu slutförhandlingarna av det reviderade EU-direktivet 2009/33/EG som kommer att ställa strikta krav på vilka fordon offentliga myndigheter får upphandla för sin egen verksamhet, samt vissa tjänster, bl.a. kollektivtrafik och postförmedling. Kommunernas egna fordonsinköp kommer från år 2025 att styras av detta direktiv oavsett hur en miljöbilsdefinition formuleras. Redan idag uppfyller dock en stor del av Stockholms stads fordonsinköp de krav som föreslås gälla år 2025.

Miljöbilsdefinitionen syftar därför framför allt till att harmonisera kraven i offentliga upphandlingar av varor och tjänster. Offentlig upphandling utgör 20 % av BNP och kan utgöra en starkt pådrivande kraft på företag som kontrakteras av kommuner och landsting. Därutöver använder många privata företag miljöbilsdefinitionen i sina interna fordonspolicier. Dessa företagsbilar kommer snabbt ut på andrahandsmarknaden i resten av Sverige och storstadsföretagens fordonsval bestämmer därför till stor del sammansättningen av hela den svenska bilflottan. Rätt utformad kan en nationellt samordnad miljöbilsdefinition alltså bli ett mycket kraftfullt verktyg för att nå det nationella målet en fossiloberoende fordonsflotta och stadens mål att bli fossilfri år 2040.

Egenskaper hos en miljöbilsdefinition

En miljöbilsdefinition som ska användas som krav vid alla upphandlingar måste inkludera i princip samtliga de behov som krävs av kontraktörerna i offentliga upphandlingar och helst även det privata näringslivets bilanvändning. Den ska också kunna fungera i hela landet, även där infrastrukturen för biogas är dåligt utbyggd och elfordon har svårt att fungera pga. vinterförhållanden. Definitionen får alltså inte vara så snäv att den utesluter en stor mängd av de transportbehov som finns. Däremot bör den skärpas i takt med teknikutveckling och marknadsmognad.

En miljöbilsdefinition bör även vara teknikneutral och öppen för nya tekniklösningar. Förslaget innebär därför att fordon som tankas med fossilfria drivmedel får tillgodoräkna sig denna minskning av klimatgasutsläpp. Skillnaden i klimatpåverkan mellan fossila och

förnybara drivmedel skiljer dock med en faktor 3-4, vilket innebär att en helt teknikneutral definition antingen skulle tillåta betydligt större fossilfria fordon än kommuner har behov av, eller utesluta samtliga fossildrivna fordon. Arbetsgruppen har därför föreslagit att fossilfria fordon begränsas till ovanstående energianvändning. Tankningsgrad kontrolleras genom uppföljning av kontraktörernas tankningsstatistik, så som redan sker i en stor del av stadens upphandlingar.

Bonusbilar som miljöfordonsdefinition

Några kommuner har föreslagit att Miljöbilsdefinitionen enbart ska inkludera Bonusberättigade bilar. Idag finns dock ännu inte Bonusbilar som täcker alla transportbehov och detta är alltså en alltför snäv definition för att fungera som baskrav i upphandlingar. Bonusbilar är heller inte en teknikneutral beteckning och för t.ex. taxiverksamhet är laddhybrider direkt olämpliga, även om de är bonusberättigade, eftersom räckvidden på el är kort och förarna sällan har tid att ladda. Sådana bonusbilar kommer alltså i mycket stor utsträckning att framföras på fossil bensin.

Bonusbil är däremot ett lämpligt *avancerat krav* och kan användas i många upphandlingar. Exempelvis utgörs en mycket stor del av stadens egna fordonsinköp numera av Bonusbilar

Förvaltningens förslag

Miljöförvaltningen anser att en ny miljöbilsdefinition fortsatt bör utgöra Baskravet för upphandlingar av varor och tjänster som innefattar transporter och att definitionen utformas i enlighet med Upphandlingsmyndighetens kriterier.

- Fordon med maximalt fyra sittplatser utöver förarplatsen ska maximalt släppa ut 95 g CO_{2TTW}/km enligt skattegrundande utsläppsvärde, eller högst 190 g CO_{2TTW} /km om fordonet är godkänt för fordonsgas/ vätgas/ etanol / el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100
- Fordon med fem till åtta sittplatser utöver förarplatsen, samt lätta lastbilar ska enligt skattegrundande utsläppsvärde för blandad körning ha ett koldioxidutsläpp på högst 214 CO_{2TTW} /km, eller 290 CO_{2TTW} /km om fordonet är godkänt för fordonsgas/vätgas/etanol /el enligt Vägtrafikregistret eller godkänt av fordonstillverkaren för HVO100

Utsläppsnivåerna baseras på de nya mätmetoder för utsläpp, som ger ca 10 % högre mätvärden, och de föreslagna nivåerna innebär därför en motsvarande skärpning. Den tidigare miljöbildefinitionen var också relaterad till fordonets vikt, så att stora bilar tilläts släppa

ut mera än små. Genom att föreslå två olika nivåer för små, respektive stora fordon, behövs inte denna viktrelatering längre.

Förvaltningen föreslår att definitionen används som minimikrav i stadens alla upphandlingar som innefattar transporter och dessa krav ska därför aldrig underskridas. Staden ska dock i alla sina transportrelaterade upphandlingar alltid göra en marknadsanalys av hur strikta krav som kan ställas i varje individuell upphandling. Miljöförvaltningen har de senaste åren samarbetat med Serviceförvaltningen och med sin expertkunskap avsevärt höjt ambitionsnivån för fordon i dessa kontrakt. Miljöförvaltningen har även varit behjälplig vid några andra förvaltningars upphandlingar men långt ifrån alla kontaktar miljöförvaltningen för råd och stöd i dessa frågor.

Nationell definition

Förslaget till definition är en följd av överläggningar mellan Stockholms stad, Upphandlingsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Kommerskollegium samt Biodriv Öst och syftar till att tjäna som definition tills det åter finns en statlig definition. Dessa parter representerar huvuddelen av svensk offentlig fordonsupphandling och bedömningen är att nuvarande förslag fyller samtliga behov i offentlig upphandling. Parternas bedömning är att detta även bör bli den nationella definitionen.

Revidera definitionen av lätta lastbilar och minibussar

De förnybara teknikerna har ännu inte applicerats i särskilt hög grad på lätta lastbilar och minibussar och det finns ännu inte förnybart drivna fordonsmodeller som täcker samtliga behov. De fordon som finns tillgängliga för att utföra transporttjänster är därför till största delen dieseldrivna. Med reduktionspliktens krav på inblandning av förnybara drivmedel reduceras klimatgasutsläppen från dessa fordon med 20 % jämfört med det skattegrundande utsläppsvärdet. Förvaltningens förslag för dessa fordon är ett första steg mot fossilfrihet och föreslås uppdateras när det finns fler förnybart drivna fordon tillgängliga på marknaden

En uppdaterad miljölastbilsdefinition

För tunga fordon finns ingen nationell miljödefinition. Den lokala definition av tunga miljöfordon som Stockholms stad använder sig av, togs fram av miljöförvaltningen år 2012 (DNR 2008–013575-206) och fastställdes av kommunfullmäktige den 16:e januari 2013 (2013:14 RVI Dnr 303-871/2012), samt uppdaterades år 2015.

Teknikutvecklingen har nu fortsatt och inom kort kommer samtliga nya lastbilar att åsättas ett utsläppsvärde för avgasrörsutsläppen av CO₂ för hela fordonet. Tidigare har endast motorn testats för utsläpp och endast i laboratoriemiljö. Detta har varit nödvändigt eftersom antalet kombinationer av motor, chassi, släp, skåp, antal hjul och en stor mängd andra variabler uppgår till flera tusen för varje motor. EU inför dock inom kort en mätmetod – Vehicle Energy Consumption Calculation Tool (VECTO) där varje motor kommer att testas ihop med ett simulerat, standardiserat chassi, vilket ska ge ett jämförbart utsläppsvärde för CO₂ för olika motorer. Utsläppsvärdet ska även i större utsträckning än tidigare överensstämma med verkliga utsläpp.

Den nuvarande miljölastbilsdefinitionen har utarbetats i samarbete med Göteborgs stad. Miljöförvaltningen vill nu utvidga samarbetet och framför allt prioritera kranskommunerna, eftersom företagare i Stockholmsregionen ofta har uppdrag åt flera kommuner och en gemensam miljölastbilsdefinition i hela regionen skulle skapa ett starkare omställningstryck. Förvaltningen vill därför i samarbete med miljöansvariga och upphandlare i kranskommunerna enas om en gemensam basnivå att tillämpas i transportrelaterade upphandlingar av gods och tjänster. Ett sådant gemensamt initiativ har efterfrågats av flera av kranskommunerna. Miljöförvaltningen är den enhet i regionen som besitter mest expertis, branschkunskap och erfarenhet av att använda sådana upphandlingskrav, och det är därför lämpligt att förvaltningen leder detta arbete. Detta borgar även för att kraven blir lämpliga att använda för staden.

Förvaltningen föreslår därför att nämnden uppdrar åt miljöförvaltningen att föreslå en uppdaterad miljölastbilsdefinition, som kan omfattas även av flera av kranskommunerna.

Slut.