

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster (RP 70/2021 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eleonoora Eilittä, kommunikationsministeriet
- miljöråd Petteri Katajisto, miljöministeriet
- jurist Vilja Juvonen, Folkpensionsanstalten
- chefsjurist Katariina Huikko, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Johanna Vilkuna, Finlands Kommunförbund
- chef för lag- och rådgivningstjänster Jenni Välimäki, Suomen Taksiliitto ry.

Inget yttrande av

- Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Med den föreslagna lagen genomförs det ändrade direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, som syftar till att öka andelen utsläppsfria och utsläppsnåla fordon i offentlig upphandling. Miljöutskottet har behandlat propositionen utifrån sitt ansvarsområde och uppmärksammar ekonomiutskottet på följande omständigheter.

Direktivet definierar rent vägtransportfordon och lägger fast mål för en lägsta procentsats för upphandling av tjänster för och köp av sådana fordon för två upphandlingsperioder. Den första upphandlingsperioden är 2021–2025 och den andra 2026–2030. Målet för den första upphandlings-

Utlåtande MiUU 10/2021 rd

perioden är att 38,5 procent av alla nya upphandlingar av fordon och tjänster som gäller person- och paketbilar ska vara rena. Av fordons- och tjänsteanskaffningar beträffande bussar 41 procent och beträffande lastbilar 9 procent vara rena. Målet för den andra upphandlingsperioden är 38,5, 59 och 15 procent

För att personbilar och lätta nyttofordon ska betraktas som rena fordon under den första upphandlingsperioden får utsläppen vara högst 50 gram₂ Koldioxid per kilometer, det vill säga i praktiken laddhybrider, renodlade elbilar och vätebilar. Under den andra upphandlingsperioden är kravet 0₂ koldioxid per kilometer, det vill säga i praktiken uppfyller bara renodlade elbil och vätebilar kraven. Som rent fordon beträffande lastbilar (N2 och N3) klassas ett fordon som drivs med något alternativt bränsle enligt definitionen i direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen, alltså biobränsle, el, gas eller väte. Även laddhybrider anses motsvara definitionen av rena fordon. Också vid anskaffning av bussar (M3) klassas ett fordon som rent när det till 100 procent drivs med bi drivmedel, el, gas eller väte. Dessutom har det ställts ett separat tilläggskrav på att hälften av de rena fordonen ska vara helt eldrivna bussar.

Miljöutskottet ställer sig bakom förslaget. Utskottet har konsekvent betonat att offentlig upphandling spelar en viktig roll för att främja målen inom klimat- och miljöpolitiken.¹ Den offentliga sektorn påverkar transportmarknaden i och med upphandlingar av kollektivtrafik och andra kollektivtrafiktjänster och medverkar alltså till utvecklingen av ren materiel och nödvändig infrastruktur, alltså laddstationer. Kostnaderna för utsläppssnåla fordon och tjänster är fortfarande högre än för fossila alternativ, men driftskostnaderna är lägre. Också anskaffningskostnaderna uppskattas snart sjunka till samma nivå som för den gamla materielen, eftersom utsläppskraven styr fordonstillverkarna att särskilt producera.

Målen för offentlig upphandling inom trafik och transport har tagits in i färdplanen för fossila transporter, det vill säga statsrådets principbeslut från den 6 maj 2021 om minskning av inrikes transporternas utsläpp av växthusgaser. I enlighet med målen i regeringsprogrammet innehåller färdplanen åtgärder för att halvera transportutsläppen fram till 2030 och en riktlinje för utsläppsfria transporter 2045. Transportutsläppen har stor betydelse, eftersom de svarar för omkring en femtedel av alla växthusgasutsläpp i Finland och för cirka 40 procent av utsläppen inom den så kallade ansvarsfördelningssektorn eller den icke-handlande sektorn, som inte omfattas av utsläppshandeln. Växthusgasutsläppen från inrikes transporter i Finland uppgick 2019 till omkring 11,1 miljoner koldioxidekvivalenter. Ungefär 90 procent av utsläppen från inrikes trafiken uppstår inom vägtrafiken. Cirka 54 procent av utsläppen från vägtrafiken orsakas av personbilar, omkring 41 procent av paketbilar och lastbilar och resten av bussar, motorcyklar, mopeder och andra vägtransportfordon.

Målet är att minska förbrukningen av fossila bränslen för transporter på många olika sätt. En viktig åtgärd är att övergå till eldrift. Målet är att minst 30 procent av den återstående bränsleförbrukningen 2030 ska täckas med förnybara bränslen, bland annat flytande biodrivmedel producerade av hållbara råvaror, biogas och eventuellt också med så kallade elektrobränslen som framställs

¹ Exempelvis MiUU 4/2018 rd och MiUU 20/2018 rd samt statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Utlåtande MiUU 10/2021 rd

med väte eller av väte.² Utskottet anser det vara viktigt med en teknikneutral regleringsmetod för att minska utsläppen.

Effekter för utsläpp och kostnader

Inom ramen för referensprognosen för växthusgasutsläppen från trafiken beräknas minskningseffekterna enligt proposition vara till 0,02 miljoner ton koldioxid₂. Miljöutskottet betonar att i synnerhet elektrifiering av buss- och logistiktransporterna i städerna avsevärt minskar buller och lokala partikelutsläpp från transporterna. Dessutom har elbussar redan med nuvarande prisnivå lägre livscykelkostnader än traditionella dieselbussar under en granskningsperiod på 7–10 år. Också gasdriven materiel representerar mogen teknik där anskaffnings- och driftkostnaderna redan nu kan uppskattas. Erfarenheterna från några medelstora städer visar att biogasdrivna bussar och sopbilar överlag är mycket fördelaktiga.

Utskottet konstaterar att det spelrum som direktivet ger utnyttjades vid beredningen av propositionen och att kraven i princip är förenliga med direktivet, och inte mer ambitiösa än direktivet. Propositionen beaktar regionala särdrag väl, bland annat tillgång till laddningsinfrastrukturen, ekonomin i kommunerna och skillnaderna i transporternas längd. På ett allmänt plan kommer direktivet inte att medföra några större utmaningar, eftersom kollektivtrafikmyndigheternas egna mål sammantaget sett är betydligt strängare än kraven i direktivet. Vissa medelstora städer står inför en stora frågor när det gäller att uppnå antingen det övergripande målet för rena fordon och i synnerhet det lägre målet för elbussar. Inte heller inom soptransporter uppstår det några större förändringar, eftersom det vid konkurrensutsättning redan nu krävs biogas som drivkraft. Dessutom kan förnybar diesel användas direkt i dieseldrivna lastbilar, om den finns att tillgå regionalt.

Kollektivtrafikmyndigheternas egna mål i hela landet för bussar överskrider tydligt kraven i direktivet. I upphandlingar i större stadsregioner 2020 var i synnerhet andelen elbussar stor tack vare de låga driftskostnaderna. Propositionen bedöms inte heller ha några betydande kostnadseffekter på tjänsteupphandlingen för lastbilar. Den årliga upphandlingsvolymen för både statliga och kommunala ämbetsverk är några stycken. Eftersom skyldigheterna kan uppfyllas också genom att använda biodiesel i stället för fossil diesel kommer anskaffningskostnaderna inte nödvändigtvis att stiga. I stället stiger drivmedelskostnaderna.

Enligt vissa uppskattningar kan det hända att kostnadseffekterna fördelas ojämnt. I vissa regioner kan taxikostnaderna sjunka och i andra regioner kan de stiga. För att minska skillnaderna har minimimålen delas upp utifrån regionala särdrag, såsom avstånd, ekonomisk beredskap, tillgång till laddningsstationer och situationen på taximarknaden. Utskottet anser det vara motiverat att beakta regionala skillnader. Samtidigt understryker utskottet att den kostnadsökning som propositionen medför exempelvis för de totala kostnaderna för statliga ämbetsverk avsevärt reducerar de sjunkande drivmedelskostnaderna för eldrivna fordon. Enligt en undersökning som nämns i propositionen har eldrivna taxibilar i Stockholm i snitt något högre produktivitet per körd timme än taxibilar med förbränningsmotor, även om anskaffningspriset för de undersökta eldrivna taxibilarna var rentav dubbelt så stort som för bilar med förbränningsmotorer. Byte till renodlad elbil

2 Med elektrobränslen avses bränslen som framställts genom syntes av väte som avskilts från vatten och koldioxid som samlats in från atmosfären (syntetiskt bränsle eller elektrobränsle).

Utlåtande MiUU 10/2021 rd

har således uppskattats minska taxioperatörernas bränslekostnader med ungefär 50–60 procent jämfört med en jämförbar dieselbil.

Utskottet konstaterar att regleringen bara gäller anskaffning av under normal cykel. Det förutsätts att fungerande fordonspark inte byts ut i förtid, vilket inte är motiverat från miljösynpunkt. Vidare är det viktigt att minimiandelen vid anskaffning av lastbilar och bussar också kan uppfyllas med materiel som till 100 procent drivs med alternativt bränsle (7 och 8 §).

Laddningsinfrastruktur och rådgivning

För att målen för minskade utsläpp från trafiken ska nås behövs det en fullgod laddningsinfrastruktur, påpekar utskottet. Marknadsdriven laddningsinfrastruktur har hittills byggts och byggts fortfarande huvudsakligen i områden med stor efterfrågan. För att bygga laddningsinfrastruktur i glesbygden kan det krävas större stöd än det som föreslagits. Utskottet anser det vara viktigt att uppbyggnaden av laddningsinfrastruktur stöds tillräckligt vid sidan av en marknadsdriven utveckling så att brister i infrastrukturen inte fördröjer förnyelsen av fordonsparken. Dessutom behöver vi säkerställa att finansieringen av infrastrukturen genomförs enligt den fossila färdplanen och att det med några års mellanrum kontrolleras att anslagen räcker till. Enligt färdplanen avsätts årligen 8,5 miljoner euro, sammanlagt 34 miljoner euro för 2022–2025, för att stödja laddningsinfrastrukturen för elbilar. Av stödbeloppet reserveras 22 miljoner euro för byggande av laddningsstationer med hög effekt och 12 miljoner euro för byggande av laddningsinfrastruktur för elbussar och annan tung materiel. Stödet grundar sig på omkring 120 000 renodlade elbilar fram till 2025. Med stödet kan cirka 1 400 laddningsstationer med hög effekt anläggas. I dag finns det ungefär 300.

Utskottet påpekar att man enligt färdplanen beaktar den regionala täckningen när stöd beviljas. Det betyder att projekt i en region som saknar offentlig laddningsstation får extra poäng i upphandlingen. Enligt riktlinjerna ska paketbilar och lastbilar kunna laddas inte bara på depåer utan också på platser för lastning och lossning. Dessutom måste det ses till att taxibilar kan laddas på ett ändamålsenligt sätt.

Till följd av den snabba tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden anser utskottet det vara väsentligt att man vid halvtidsutvärderingen enligt propositionen 2024 ser över den regionala indelningen och vid behov föreslår ändringar i procentandelarna innan den andra upphandlingsperioden börjar.

Avslutningsvis understryker utskottet vikten av att förbättra kompetensen och öka tillgången till rådgivningstjänster samt att rent allmänt öka motivationen för att integrera miljömålen i det strategiska ledarskapet. Det är angeläget för att för att uppnå minimimålen för upphandling. Upphandlingskompetensen har förbättrats, men det är fortfarande viktigt att se till att det finns vägledning och anvisningar för upphandling.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

Utlåtande MiUU 10/2021 rd

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 20.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hannu Hoskonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Niina Malm sd
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 10/2021 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Syftet med den nya lagen är att öka andelen utsläppsnåla och utsläppsfria fordon i upphandlingen av fordon och trafik tjänster inom offentlig sektor. Med lagen genomförs EU-kraven på offentlig upphandling av rena fordon. Lagen ska gälla fordon och tjänster som köps via offentlig upphandling, bland annat skolskjuts, avfallsinsamling, busstjänster inom lokaltrafiken och FPA:s transporter. Lagen träder i kraft i augusti 2021 och medverkar till att nå regeringsprogrammets mål att halvera utsläppen från trafiken fram till 2030. Lagstiftningen bidrar dessutom till att det i fordonsparken finns allt fler utsläppsnåla och utsläppsfria fordon. Användningen av fossila bränslen minskar och användningen av alternativa bränslen, exempelvis el, gas och biodrivmedel, ökar.

Likaså har minimikraven i den nya lagen delats in i tre olika fordonskategorier: person- och paketbilar, lastbilar och bussar. Vidare finns det två upphandlingsperioder, 2021–2025 och 2026–2030. Krav ska gälla upphandling av fordons- och trafik tjänster inom offentlig sektor, såsom statens ämbetsverk och affärsverk samt kommunerna. De ska tillämpas när den upphandlande enheten köper, hyr, har leasingavtal, avbetalar på eller köper vissa trafik tjänster. Direktivet gäller endast nya upphandlingar.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser fortfarande att det i sig är bra att bilbestånd i vårt land förnyas och blir klimatanpassade. Trots det understryker vi fortfarande att den här reformen inte ska genomföras till varje pris, och framför allt inte så att kostnaderna för medborgarnas rörlighet stiger och blir betydligt högre än i dag. Å andra sidan fördömer vi starkt i egenskap av utskottsgrupp att den landets gröna vänsterregering fortfarande kräver en strängare tolkning av lagen och direktivet än direktivet självt.

Vi anser också att det måste tas hänsyn till att kostnaderna för alternativa drivkrafter för närvarande är klart högre än för traditionella förbränningsmotorer och att det är inte helt lätt att ladda bilar, särskilt inte i yrkesmässig trafik. I propositionen konstateras det också att andelen miljövänliga och energieffektiva fordon som motsvarar definitionen och används som taxibilar sammantaget är under en procent i dag. Enligt vår utskottsgrupp är det därför klart att kraven på flera drivkrafter redan under den första perioden blir en stor fråga vid upphandling av personbilstransporter och därmed kommer att försvåra verksamheten för branschföretagarna. Redan nu är det ett centralt problem på taximarknaden att säkerställa smidiga laddningsmöjligheter under passen för bilar som drivs med alternativa drivkrafter. Problematiken accentueras ytterligare i både glesbygden och landsbygdspräglade regioner, där omställningarna är mycket långa.

Som utskottsgrupp vill vi dessutom påminna om att inte bara bristen på laddningsinfrastruktur är ett problem, utan att också möjligheterna att använda bilen och därmed också företagarens ekonomi kan bli ett problem, även om det går att sköta enskilda skolskjutsar med elbil. Ett särdrag i taxitrafiken är att transportmaterielen måste röra sig när det finns behov av det och inte när tekniken gör det möjligt, i fråga om elbilar alltså laddningsläget.

Utlåtande MiUU 10/2021 rd
Avvikande mening

Avslutningsvis vill vi ännu en gång påminna om att Finland i sin roll av mönsterelev höjer EU-gränsen också därmed orsakar företagen oskäligen anskaffningskostnader. Som grupp ser vi således inte att de krav som nu ställs kommer att uppfyllas vid offentlig upphandling utan att upphandlingarna och deltagandet i dem försvåras avsevärt. Likaså vill vi som utskottsgrupp påminna om att ändringen medför betydande extra kostnader för kommunerna och att regeringen inte föreslår några extra anslag till kommunerna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 20.5.2021

Mauri Peltokangas saf
Petri Huru saf